

CA 1
XC 71
- 2009
P27

Government
Publications



HOUSE OF COMMONS
CANADA

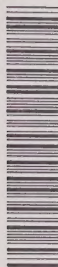
PENSION SECURITY FOR WOMEN

Report of the Standing Committee on the Status of Women

**Hon. Hedy Fry, MP
Chair**

DECEMBER 2009

40th PARLIAMENT, 2nd SESSION



3 1761 11970334 6



Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

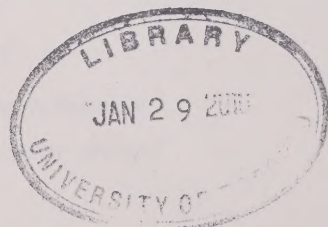
PENSION SECURITY FOR WOMEN


Report of the Standing Committee on the Status of Women

**Hon. Hedy Fry, MP
Chair**

DECEMBER 2009

40th PARLIAMENT, 2nd SESSION





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto



<https://archive.org/details/31761119703346>

STANDING COMMITTEE ON THE STATUS OF WOMEN

CHAIR

Hon. Hedy Fry

VICE-CHAIRS

Candice Hoepfner

Irene Mathysen

MEMBERS

Sylvie Boucher

Luc Desnoyers

L'hon. Anita Neville

Alice Wong

Nicole Demers

Cathy McLeod

Dave Van Kesteren

Lise Zarac

CLERKS OF THE COMMITTEE

Danielle Bélisle and Angela Crandall

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Julie Cool, analyst and Jean-François Nadeau, analyst

THE STANDING COMMITTEE ON THE STATUS OF WOMEN

has the honour to present its

NINTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied women and pension security and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

TABLE OF CONTENTS	vii
INTRODUCTION.....	1
Chapter 1: Women and Pensions	3
A. Women and the Labour Force.....	3
B. The Life Expectancy of Women is Higher than that of Men.....	7
C. Unattached Women.....	7
D. Summary.....	8
Chapter 2: the First Pillar of the Retirement Income System — Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement	11
Chapter 3: the Second Pillar of the Retirement Income System — the Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan.....	15
A. Level of Benefit.....	16
B. CPP and Unpaid Caregiving Work	17
C. Proposed Changes to the CPP arising from the Triennial Review	19
Chapter 4: the Third Pillar of the Retirement Income System — Tax-Assisted Savings for Retirement	21
A. Saving for Retirement.....	21
B. Registered Retirement Savings Plans (RRSPs).....	23
C. Employer-sponsored Registered Pension Plans (RPPs).....	25
Chapter 5: Supplementing the third Pillar of the Retirement Income System.....	29
A. Overarching Recommendations	29
B. An Overview of Policy Proposals.....	30
a) Expanding the Canada Pension Plan	31
b) Supplementary Pension Plan.....	32

c) Pension Co-Operatives and Multi-employer Plans.....	33
d) Changes to the Fiscal and Regulatory Framework.....	34
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	35
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	37
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	41
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	43
DISSENTING OPINION	45

PENSION SECURITY FOR WOMEN

INTRODUCTION

At its meeting on October 1, 2009, the Standing Committee on the Status of Women (hereinafter the Committee) opted to study the question of women and pension security. This study has allowed the Committee to explore questions relating to both public and private pensions, and to examine the question of income security for women who have not participated in the paid work force. The Committee held 10 meetings with 37 witnesses — government officials, academics, labour organizations, private sector organizations, and advocates. It is the hope of the Committee that its deliberations on the question of women and pensions can feed into the many public policy discussions under way at this time, so that all Canadians, both women and men, will be able to benefit from adequate and predictable income in their retirement years.

Canada has developed an income security system for seniors which relies on three key pillars: a universal social program, a public pension system and tax-assisted savings through employer pension plans and registered retirement savings plans.

In order to plan for retirement Canadians must be assured that their income will be adequate to meet their basic needs. In order to maintain a standard of living close to that which they enjoy prior to retirement, it is also important to look at the income replacement rate of seniors — the proportion of their pre-retirement income that they receive after retirement.

For many seniors in Canada, the past two years have given rise to a number of important questions relating to their income security. Seniors who depended on income from private savings have seen the value of investments depreciate sharply, resulting in significant drops in their overall income. Some seniors who had counted on an employer pension have found themselves with reduced benefits when bankruptcy prevented companies from adequately funding their pension obligations. These events affected men as well as women. As Mr. Dan Braniff of the Canadian Association of Retired Persons told this Committee; “The financial crisis has maybe given us one little gift, in that it’s exposed the deficiencies and cracks in the present system.”¹

1 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament October 27, 2009 (Mr. Dan Braniff, Chair, Georgian Bay Chapters, Canadian Association of Retired Persons).

This is a critical moment in the policy discussions relating to pensions in Canada. Comprehensive reviews of the pension system have been carried out by expert commissions in Nova Scotia, Ontario, Alberta and British Columbia. In early 2009, the federal government launched a consultation aimed at strengthening the legislative and regulatory framework for private pension plans subject to the *Pension Benefits Standards Act, 1985*, announcing a reform plan in October 2009.

In addition, the Canada Pension Plan (CPP) and its Quebec counterpart, the Quebec Pension Plan (QPP), underwent their scheduled triennial review in 2009. In May 2009, changes to the CPP were recommended by federal-provincial-territorial Ministers of Finance. Recommended changes require the approval of the Parliament of Canada as well as the approval of at least two-thirds of the provinces with two-thirds of the population of Canada before they come into force. These changes are currently before Senate in Bill C-51.

Finally, at a meeting in May, federal-provincial-territorial finance ministers agreed to create a working group to examine a range of research issues related to retirement income adequacy in Canada. This Research Working Group on Retirement Income Adequacy will report to the federal-provincial-territorial Ministers of Finance and Ministers Responsible for Pensions at their upcoming meeting in Whitehorse in December.

It is within this context that the Committee undertook its study of women and pensions in the fall of 2009.

CHAPTER 1: WOMEN AND PENSIONS

Since this study has been undertaken by the Committee, a recurring question was whether there is a difference in the access of women and men to retirement income. The testimony heard by the Committee allows it to conclude, as did Ontario's Expert Commission on Pensions, that while women have almost achieved parity with men in terms of pension coverage, the same cannot be said for pension adequacy. The Ontario Expert Commission on Pension pointed out three reasons why the pensions of women are inadequate: women who take time out from paid employment for child-rearing and elder care will have fewer years of pensionable service; women often earn less than their male counterparts; and women retirees can be expected to live longer than their male colleagues.² These conclusions corroborate what the Committee has heard from the vast majority of witnesses.

A. Women and the Labour Force

Earlier generations of women had limited attachment to the paid labour force. In many cases, this has left them to face higher levels of poverty in their senior years. This is particularly the case for older women living on their own. The Committee heard that in 2005, 80% of unattached low-income seniors were women.³ Older groups of women are the most susceptible to poverty. While the low income of some of these women may be mitigated by family support, others may not benefit from this type of support, which may leave them vulnerable. The Committee proposes options to alleviate the poverty of this group of women in Chapter 2 of this report.

The Committee has heard that "changes in labour force participation have played the primary role in the changes in the composition of women's retirement income".⁴ Future generations of women will benefit increasingly from the 2nd pillar of the retirement income system, the CPP and the QPP. Data from the CPP indicates a dramatic increase in the proportion of women over 65 receiving the CPP. According to Statistics Canada "[b]etween 1980 and 2006, the proportion of senior women in Canada receiving CPP or QPP benefits more than doubled, from 35% to 84%, and of those who are receiving benefits, the median amount...increased from \$3,100 to \$5,500."⁵ The Committee has also

2 Ontario, The Expert Commission on Pensions, Final Report of the Commission on Pensions: *A Fine Balance, Safe Pensions, Affordable Plans, Fair Rules*, October 2008.

3 Evidence, 2nd Session, 40th Parliament, October 6, 2009 (Mr. Thomas Shepherd, Director, Retirement and Aging Division, Department of Human Resources and Social Development Canada).

4 Ibid.

5 Evidence, 2nd Session, 40th Parliament, October 20, 2009 (Mr. Grant Schellenberg, Senior Analyst, Analysis Branch, Statistics Canada).

heard that women are now as likely as men to be covered by a workplace pension plan. The proportion of women receiving retirement income from RRSPs, pensions and superannuations increased from 20% to 55% between 1980 and 2006, and the median amount received by recipients increased from \$4,600 to \$7,400.⁶ In their presentation to this Committee, Statistics Canada predicted that the women who are now in their thirties, forties and fifties will have higher lifetime earnings than any preceding generation of women. The Chief Actuary of the CPP told the Committee that:

Based on the most recent CPP actuarial report, the overall labour force participation rates in Canada from 1976 to 2006 clearly show a narrowing of the gap between male and female rates. While this gap was 32% in 1976 it has narrowed to 10% in 2006, and is expected to narrow further but at a slower pace.⁷

These statistics demonstrate that women are increasingly retiring with income of their own. While these indicators bode well for future generations of women upon retirement, they do not tell the whole story.

While women are now almost as likely as men to draw CPP income, the amounts they receive from CPP are much lower than the amounts received by men. This is projected to be the case until at least 2050, according to projections by the Chief Actuary of the CPP. Similarly, women who are covered by a workplace pension plan earn less than men and are therefore likely to receive less money from these pension plans in retirement. Women also continue to have lower annual earnings than men (see Figure 1.1)

6 Ibid.

7 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 3, 2009. (Mr. Jean-Claude Ménard, Chief Actuary, Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada).

Figure 1.1 Distribution of Earnings by Sex

% of earners with earnings	Women				Men			
	1980	1990	2000	2007	1980	1990	2000	2007
below \$5,000	20.4	17.9	15.8	16.5	9.6	10.9	11.8	12.7
\$5,000 to \$9,999	12.7	14.1	13.2	11.9	6.3	8.4	8.4	8.4
\$10,000 to \$14,999	10.9	10.9	10.6	10.2	5.3	6.4	6.7	6.5
\$15,000 to \$19,999	8.8	8.9	9.2	8.3	5.3	5.6	5.7	5.9
\$20,000 to \$24,999	10.2	8.2	7.9	7.4	5.3	5.8	5.7	5.5
\$25,000 to \$29,999	9.1	8.6	7.1	7.2	5.3	6.5	6	6
\$30,000 to \$34,999	8.2	6.9	7.6	6.5	6.4	5.5	5.9	5.8
\$35,000 to \$39,999	5.6	6.9	6.4	6.1	6.9	7	5.4	5.8
\$40,000 to \$44,999	3.8	4.3	5	5.1	7	6	5.7	5.1
\$45,000 to \$49,999	3	3.7	3.9	3.8	6.9	5.9	5.6	4.7
\$50,000 to \$59,999	4	4.6	5.3	5.8	12.5	10.2	9.6	8.6
\$60,000 and over	3.3	5	8.1	11.3	23.2	21.7	23.5	25.1

Source: Library of Parliament, based on Statistics Canada Cansim table 202-0101.

The Chief Actuary of the CPP told the Committee:

The gap in employment earnings between women and men has also narrowed over the last 40 years. The ratio of female-to-male average employment earnings stood at about 48% in 1996 and was 71% in 2006. The 23rd CPP actuarial report projects that this ratio will further increase to 84% by 2050.⁸

While the Committee joins the Chief Actuary in expressing optimism that these trends indicate that future generations of female retirees will have access to more adequate retirement income, the Committee is nonetheless concerned with the conclusion that there is expected to be an ongoing gap in earnings between women and men, and the implications of this gap for the retirement income of women.

Tammy Schirle, assistant professor of economics at Wilfrid Laurier University indicated that while annual earnings ratio is about 70%, the hourly wage ratio between women and men is 85% (see Figure 1.2). She clarified the difference between the two measures as follows:

⁸ *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 3, 2009. (Mr. Jean-Claude Ménard, Chief Actuary, Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada).

The difference in annual earnings is in part what women receive as the hourly wage but also what they work in terms of hours over the year. On average, women are working many fewer hours than men are, so that gives them lower annual earnings than men.⁹

Figure 1.2 Female-to-Male Average Hourly Wage Rate Ratio

AGE	2000	2002	2004	2006	2008
15 to 24 years	89.3	90.0	90.4	90.5	89.4
25 to 54 years	80.4	81.9	83.4	84.0	83.8
55 years and over	74.6	74.4	78.3	79.8	81.1

Source: Library of Parliament, based on Statistics Canada Cansim table 282-0074.

There are a number of ways to compare the earnings of women and men. Some measures compare the earnings of full-year, full-time workers. Using this measure, the average earnings of women in 2007 was 74.5% of the average income of men.¹⁰ Other measures compare the annual earnings of women and men. Since women are more likely to work part-time or part-year, the gap in earnings is larger using this measure — the average annual earnings of women for 2007 is 65.8% that of men.¹¹ The female-to-male average hourly wage rate ratio compares the hourly wage of women and men. According to this measure, women aged 25 to 54 earn 84% as much as their male counterparts.¹²

All witnesses who reported on the earnings ratio between women and men suggested that this ratio currently is in the range of 70 to 75%. Witnesses have identified a number of reasons why the annual earnings of women are lower, on average, than that of men. Ms. Martine Sohier of Watson Wyatt Worldwide identified a number of these factors, and the implications of these factors for the pension income of women:

Many women face interruptions in their working career, generally to take care of children and other family members. These interruptions translate into fewer years of potential pension coverage for women who have access to a pension plan. As women leave and re-enter the labour force, they most often transition into new jobs. This means that new waiting periods must be observed before they qualify for membership in a new pension plan. We know that part-time work is more prevalent among women than men. Part-timers may accrue significantly lower pension accruals during their working period, which can easily range from a decrease of 20% to 40% compared to full-time employees.¹³

9 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 3, 2009. (Dr. Tammy Schirle, Assistant Professor, Department of Economics, Wilfrid Laurier University, as an Individual).

10 Data from Statistics Canada. Cansim Table 202-0101.

11 *Ibid.*

12 Data from Statistics Canada. Cansim Table 282-0074.

13 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009 (Ms. Martine Sohier, Senior Consulting Actuary, Retirement, Watson Wyatt Worldwide).

From the evidence above, it is clear that future generations of women will have more access to their own retirement income than older women today. All indicators suggest, however, that there will continue to be a gap in the retirement income of women and men. As noted earlier, projections by the chief actuary suggest that this will still be the case in 2050, the last date for which he has prepared projections.

B. The Life Expectancy of Women is Higher than that of Men

Witnesses reminded the Committee that because women live longer than men, they need to save more. Martine Sohier of Watson Wyatt Worldwide suggested that “under current economic conditions, women may need to save between 8% and 10% more than men to maintain the same standard of living during retirement.”¹⁴ The difference in life expectancy is not reflected in the current rules relating to programs such as RRSPs, leaving women vulnerable to run out of savings.

C. Unattached Women

The proportion of women who are approaching retirement in marital relationships has remained relatively stable at between 70 and 80% over the last 20 years. The remaining unattached women include those who have never been married, those who are widowed, and those who are divorced. While in earlier generations of seniors the majority of these women used to be widowed, today the larger proportion of them are divorced. A witness from Statistics Canada noted that the incidence of low income among unattached women who are divorced is higher than it is among those who are widowed or were never married. He noted that, for those who are 75 and over, the low-income rate before taxes was 28% for women who had never married during their lives, 29% for those who were widowed and 42% for those who were divorced. For those in the 65 to 74 age group, the low-income rates for the widowed and never married are in the range of 25 to 30%, compared to approximately 39% for those who were divorced.¹⁵ Several witnesses suggested that the incidence of late-life divorce was one that bears particular scrutiny, noting that the pension system had not been designed to deal with this situation.

Witnesses noted that most provincial jurisdictions provide for a roughly equivalent division of pension benefits earned during the marriage upon marriage breakdown. A number of difficulties remain, however. For example, the money transferred from a pension plan upon divorce is generally moved into a personal RRSP, where it is a challenge to manage the money so that it can accrue interest comparable to in the pension

¹⁴ Ibid.

¹⁵ *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, October 20, 2009 (Mr. Grant Schellenberg, Senior Analyst, Analysis Branch, Statistics Canada).

fund. Witnesses also noted that the divorced spouse who may have taken time out of the labour market to raise children is not necessarily the beneficiary of the survivor benefits of her or his former spouse. These will be addressed in the body of this report.

The Committee heard that while couples generally make financial choices jointly, these decisions are usually made on the assumption that the couple will remain intact. In the event of separation or divorce, the parent who may have chosen to stay at home may have to return to the labour force. The possible consequences of such a decision were outlined in the testimony of Dr. Tammy Schirle:

When you look at how decisions are made by families, we can definitely say that those decisions are made jointly. So a husband and wife are going to sit down together and decide how much each of them is working in the labour market, how much time each of them is spending in the household and on child care, and all of these things, and all of their financial planning would be done jointly as well. Now, there is some individual aspect to that. To the extent that if a woman spends time out of the labour force for child care, which might just be the choices they make as a family, she's the one who has to take the penalty in the sense that she's lost some labour market experience. She might have given up that raise, given up a job promotion. That happens, and you just take that as part of the package of staying home to take care of your children. The concern is that if that couple were to get divorced, you couldn't contract how to handle that loss in the labour market. You can try. We do try to account for these things in divorce agreements, at least to some extent, but it's not something we can measure perfectly, so it's not something we can contract perfectly.¹⁶

The Committee also heard that unattached women are unable to benefit from income splitting provisions, unlike their married counterparts.

Witnesses suggested that the retirement income system requires adjustments to take into consideration the impact of divorce and separation on women, as well as widowhood.

D. Summary

In his presentation before the Committee, Mr. Edward Whitehouse of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) encouraged the Committee to consider the changing role of women in society in pension design:

[I]f we have a world where we have men who go out to work and women who stay at home and look after children and have those caring responsibilities, then it is quite easy and simple to devise a pension system to suit that world of the single male breadwinner.

¹⁶ *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 3, 2009 (Dr. Tammy Schirle, Assistant Professor, Department of Economics, Wilfrid Laurier University, as an Individual).

If men and women participate in the labour market on equal terms, if they have similar hours of work, similar earning levels, and they work a similar number of years over their career, then equally it is very simple to devise a pension system that suits a world of that form. The trouble is, most countries are in a transition. Countries have been moving at different paces, but they are all moving in the same direction away from the single male breadwinner model towards a model of much more equality in the labour market between men and women. But our preliminary analysis suggests that we are still quite a long way from a position of there being equality between men and women in the labour market.¹⁷

The individual situation of women arises out of life choices, obligations and also unexpected circumstances. Some of their life choices, obligations and unexpected circumstances may have the long-term effect of reducing the retirement income women will receive throughout their retirement years. This report contains recommendations to support women in their choices, and to minimize the long-term costs of their obligations and unexpected life events.

The Committee notes that the differences in earnings between women and men are in part due to decisions they make regarding caregiving. The Committee recognizes that men are taking on increasing roles in providing care to children, the sick and the elderly across the country. The recommendations in this report will hopefully lead to a greater recognition of the role played by these men as well. Witnesses expressed a hope that policy-makers would pay attention to the issue of unpaid work and that the valuable unpaid care provided by men and women throughout this country will be adequately recognized so that that it will not come at the cost of poverty in their senior years.

¹⁷ *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, 5 November 2009 (Mr. Edward Whitehouse, Head of Pension Policy Analysis, Social Policy Division, Organisation for Economic Co-operation and Development).

CHAPTER 2: THE FIRST PILLAR OF THE RETIREMENT INCOME SYSTEM — OLD AGE SECURITY AND THE GUARANTEED INCOME SUPPLEMENT

The primary role of Canada's Retirement Income System is to provide older Canadians with *adequate* and *stable* income in retirement. The Committee examined whether this goal is being met for Canadian women.

Mr. Edward Whitehouse, Head of Pension Policy Analysis at the OECD told this Committee that Canada "has the fifth-lowest old age poverty rate among the 30 OECD countries, around 4%, compared with the OECD average of around 13%."¹⁸ In comparison with old age poverty rates of 25% in the United States, and 30% in Australia and Ireland, the rate of 4% places Canada in an enviable position.¹⁹

Despite this, some older Canadians continue to have incomes beneath the Low-Income Cut-Offs established by Statistics Canada. Although the low-income rate for seniors in couples is very low, it is considerably higher for unattached seniors. Unattached seniors are considerably more likely to experience low income and, as Figure 2.1 demonstrates, senior women living on their own are somewhat more likely than their male counterparts to live in poverty. The number of senior women living in poverty (123 000) is considerably higher than that of men (approximately 44,000), in part because there are more senior women than men in Canada. The relatively low levels of poverty²⁰ among seniors is often attributed to the income floor provided by the Old Age Security (OAS) and the Guaranteed Income Supplement (GIS).

18 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 5, 2009 (Mr. Edward Whitehouse, Head of Pension Policy Analysis, Social Policy Division, Organisation for Economic Co-operation and Development).

19 To calculate the poverty rate, the OECD uses a measure of equivalized disposable income, which is established by summing up all monetary incomes received from any source by each member of the household (including income from work, investment and social benefits) plus income received at household level and deducting taxes and social contributions paid and certain unavoidable expenditures. In order to reflect differences in household size and composition, this total is divided by the number of "equivalent adults" using a standard (equivalence) scale. The poverty threshold used by the OECD is a relative threshold; it is half of the median of this equivalized household income. (Based on information retrieved on the Eurostat Web site at: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Equivalized_disposable_income and the testimony of Mr. Edward Whitehouse, November 5, 2009).

20 Although Canada does not have an official poverty line, the after tax low-income cut-offs (LICOs) are often used as a proxy for a poverty line. LICOs are established using data from the Family Expenditure Survey, now known as the Survey of Household Spending. They convey the income level at which a family may be in straitened circumstances because it has to spend a greater proportion of its income on necessities than the average family of similar size. For more information on the LICOs, see the Web site of Statistics Canada at: http://www.statcan.ca/english/freepub/75F0011XIE/2004001/notes_lowincome.htm#lico.

Figure 2.1 Persons in Low Income after Tax (92 LICOs base), Showing Prevalence and Estimated Number — Canada

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Unattached Elderly persons	20.6%	18.1%	19.4%	17.7%	15.4%	18.5%	15.5%	13.9%
	223 000	197 000	222 000	201 000	173 000	208 000	179 000	168 000
Unattached Elderly males	17.6%	16.8%	15.9%	14.7%	11.5%	13.6%	14.0%	13.0%
	51 000	50 000	50 000	46 000	36 000	41 000	45 000	44 000
Unattached Elderly females	21.7%	18.6%	20.7%	18.9%	16.9%	20.3%	16.1%	14.3%
	172 000	147 000	172 000	155 000	137 000	167 000	134 000	123 000

Source: Statistics Canada, *Income in Canada 2007* pp. 87 and 88.

The first goal of Canada's retirement income system is to prevent and alleviate low-income among Canadians sixty-five years of age and over. OAS is a virtually universal non-contributory public pension provided to 98% of Canadians sixty-five and older. The income of low-income seniors is further supplemented by the GIS.

In their presentations to this Committee, the Department of Human Resources and Skills Development Canada and the Department of Finance provided a brief overview of OAS and GIS, indicating that OAS provides a basic monthly income of \$517 per month to virtually all seniors who meet residency requirements. In addition to the basic OAS pension, low-income seniors may also qualify for the GIS, which provides a monthly benefit of up to \$652. Low-income spouses and common law partners of GIS recipients, who are aged 60 to 64, can receive the Allowance. For low-income survivors aged 60 to 64, there is an Allowance for survivors. OAS benefits are indexed to inflation, and funded from general revenues. Spending for 2009-2010 on these programs is expected to be \$36 billion.²¹

As we saw in Chapter 1, some women have a different pattern of paid and unpaid work than men. The OAS Program and GIS are not linked to labour force participation, thus they provide pensions for those who have had only limited involvement in paid employment, and supplement the earnings of those who have inadequate employment-related pensions. As Monica Townson, Research Associate with the Canadian Centre for Policy Alternatives noted, the "OAS is paid to individuals, it doesn't depend on labour force

21 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 3, 2009. (Mr. Chris Forbes, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance).

participation, and it doesn't depend on the earnings of a spouse. It gives women a pension in their own name and it respects women's economic autonomy."²²

As some witnesses noted, and as Figure 2.2 below indicates, it is worth noting that women constitute more than half of OAS recipients, two-thirds of GIS recipients, and 90% of allowance recipients. This reflects the fact that women are more heavily reliant on this first pillar of the retirement income system.

Figure 2.2 OAS, GIS and Allowance Beneficiaries

	OAS						Allowance		
	Women ('000)	Total ('000)	Women (%)	Women ('000)	Total ('000)	Women (%)	Women ('000)	Total ('000)	Women (%)
2009	2,567	4,619	56	1,053	1,670	63	87	96	91
2015	3,090	5,676	54	1,212	1,970	62	80	89	90
2025	4,241	7,947	53	1,500	2,506	60	77	86	90
2050	5,774	10,909	53	1,722	2,838	61	48	53	91

Source: Correspondence from Human Resources and Skills Development Canada to the Standing Committee on the Status of Women, based on data in the 8th Actuarial Report of the OAS Program.

Witnesses applauded recent changes to OAS and GIS, including the increase to monthly GIS benefits made in 2006 and 2007, and an increase from \$500 to \$3500 in the amount that can be earned in employment before the GIS benefit is clawed back. This allows low-income seniors to earn more without having their GIS benefits reduced. The Committee has heard that other forms of income, such as RRSP revenue, are not subject to the \$3500 exemption. The Committee is concerned that this might discourage low-income Canadians from saving for their retirement. As a result, the Committee recommends:

Recommendation 1

That the exemption on earned income in the Guaranteed Income Supplement be extended to other forms of income, such as RRSP income.

²² *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009 (Ms. Monica Townson, Consultant and Research Associate, Canadian Centre for Policy Alternatives).

The Committee heard that, whereas previously an application for the Guaranteed Income Supplement had to be filled out every year, there is now a one-time application to get the GIS. The Committee urges the Government to continue efforts to simplify the application process for receiving the GIS.

The income floor of the OAS and GIS is still slightly below the poverty line for some seniors — particularly those living on their own. The OECD reported that OAS plus GIS bring households to about 90% of the poverty thresholds they have calculated for Canada. The Committee recommends:

Recommendation 2

That the Guaranteed Income Supplement be raised to the after-tax low-income cut-off.

As noted earlier, unattached seniors are much more likely to face low income. Seniors in couples are vulnerable to facing poverty when they lose their partners due to death or divorce. Because women have a longer life expectancy than men, this is a situation which is disproportionately experienced by women. The costs incurred by a person living on their own are lower than the costs incurred by a couple, but the OAS program recognizes that certain costs (such as rent and property taxes) are fixed whether or not they are shared. This is accounted for in the adjustment factor for the OAS program. The Committee heard that the adjustment factor currently used by HRSDC to calculate the costs incurred by an individual on their own compared to a couple is 1.4. Witnesses have suggested that this does not accurately reflect the actual costs of living alone, so the Committee recommends:

Recommendation 3

That the adjustment factor for single individuals be adjusted from 1.4 to 1.6 of the couple amount in recognition that the adjustment factor of 1.6 more adequately reflects the costs of living on ones' own.

The Committee has heard that the survivor benefit in the OAS was initially designed under the assumption that the surviving spouse (usually the woman) had provided unpaid caregiving work which had limited her labour force participation, leaving her dependent on the retirement income of her spouse. Several witnesses noted that, as a result of a growing rate of divorce, the individual who provided that care role is not necessarily the surviving spouse who receives the benefit. As a result, the initial goal of the OAS survivor benefit is not being consistently met.

CHAPTER 3: THE SECOND PILLAR OF THE RETIREMENT INCOME SYSTEM — THE CANADA PENSION PLAN AND QUEBEC PENSION PLAN

The CPP and QPP make up the second pillar of our retirement income system in Canada. These plans are mandatory contributory pensions for workers, funded in equal parts by the employer and employee. The CPP provides contributors and their families with basic income replacement upon retirement, disability, or death of a wage earner. It covers workers in all sectors of the economy, including those working in non-standard arrangements and the self-employed, both of which are important sectors for women. The CPP provides a retirement pension equivalent to 25% of the contributor's average annual lifetime earnings up to a maximum of \$908.75 a month.

The CPP is financed through mandatory contributions from virtually all workers and their employers, including the self-employed. The contribution rate is 9.9% of earnings between \$3,500, which is the Year's Basic Exemption and the Year's Maximum Pensionable Earnings (\$46,300 in 2009). The contribution rate is split equally between employees and employers so that the maximum amount paid by employees and employers per year is \$2,118.60 (2009) each. The self-employed pay both the employee and employer share of the contributions.²³

As we saw in Chapter 2, the first goal of Canada's retirement income system is to prevent and alleviate low-income among Canadians sixty-five years of age and over. The second goal of Canada's retirement income system is to help Canadians avoid a significant decline in their standard of living when they retire. This goal is met through a combination of the mandatory contributory pensions for workers (CPP and QPP) and tax-assisted private savings in RPPs and RRSPs.

The replacement rate provides information on the pension income relative to earnings when working. The net replacement rate compares the after-tax income, whereas the gross replacement rate compares the income levels before tax. The replacement rate is a useful measure of the ability of seniors to maintain their pre-retirement standard of living.

The combination of the CPP and OAS/GIS is intended to provide an income replacement rate of about 40%. A 2009 report by Canadian economist Monica Townson

23 Direct citation from Department of Finance. Information Paper: *Proposed Changes to the Canada Pension Plan*. May 2009, http://www.fin.gc.ca/n08/data/09-051_1-eng.asp.

indicates that “OAS provides about 13% of pre-retirement earnings. Retirement benefits from the CPP provide another 25% for a total of 38%.”²⁴

A recent OECD report, *Reforming Retirement Income Systems: Lessons from Recent Experiences of OECD Countries*, pointed out that the mandatory pension in many OECD countries provide a higher gross replacement rate than that in Canada. The average gross replacement rate in the OECD is 58.7%, compared to about 40% in Canada. As a result, Canadians need to make up a greater share of their retirement income from private sources which comprise the third pillar of the retirement income system, either through RPPs or RRSPs.

A. Level of Benefit

Although the maximum CPP benefit is \$908.75 a month, the majority of recipients receive considerably less than that amount. Ms. Monica Townson told the Committee that:

[T]he average monthly retirement pension that's being paid to men who retired in May 2009 was \$564 and for women, it was only \$391. In other words, women were getting less than 40% of the maximum benefit. That difference, of course, reflects the fact that many women's have spent less time in the paid work force over their lifetimes than men have, but in particular that women have lower earnings than men.²⁵

As the table below indicates (Figure 3.1) the Office of the Chief Actuary projects this discrepancy between the CPP benefit received by women and men into the foreseeable future.

24 Monica Townson. *What can we do about pensions?* Canadian Centre for Policy Alternatives, 2009.

25 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009 (Ms. Monica Townson, Consultant and Research Associate, Canadian Centre for Policy Alternatives).

Figure 3.1 Projected New Retirement CPP Pensions

	Projected new beneficiaries (thousands)			Average Monthly Pension of new beneficiaries (\$)		
	Female	Male	F/M ratio	Female	Male	F/M ratio
2007	134.0	135.9	98.6%	369.33	553.89	66.7%
2010	149.6	149.6	100%	409.83	582.27	70.3%
2015	172.2	171.2	100.5%	483.56	648.14	74.6%
2025	201.2	200.8	100.1%	692.94	874.57	79%
2050	217.4	213.5	101.8%	1,829.78	2,171.05	84.3%

Source: data presented in brief by Bob Baldwin, based on data in the 23rd Actuarial Report on the CPP, 2007.

B. CPP and Unpaid Caregiving Work

The CPP currently contains three measures to take into account the unpaid caregiving work, which is disproportionately done by women: the general and child-rearing dropout provisions, the survivor benefit, and CPP credit splitting upon separation or divorce.

The average of earnings for the purposes of calculating the CPP allows all beneficiaries to exclude 15% of months of low or nil earnings over a lifetime from the formula used to determine average earnings. This general dropout provision prevents beneficiaries from being penalized for periods of low income due to unemployment, post-secondary education, or illness. Proposed changes to the CPP, which are currently before Parliament, include increasing the dropout provision to 17%. This proposal received strong support from witnesses.

The CPP also allows for a child rearing dropout provision which allows beneficiaries to exclude those years when they had a child under the age of seven from the calculation. As Monica Townson told this Committee, this provision “ensures that women are not penalized if they take time out of the workforce to have children or remain at home or even to work part-time while their children are young”.²⁶ This provision is a significant benefit to caregivers of young children.

26 Ibid.

Some witnesses have suggested that removing the years of low income from the pension calculation is not enough. Witnesses have urged the Committee to recommend that pension contributions be made on behalf of those providing unpaid caregiving work. A brief prepared by 14 Quebec women's groups calls on the government to follow the lead of several European countries (France, Germany, Sweden, Austria) to make pension contributions on behalf of women and men, who are out of the labour force to take care of young children or of sick, disabled or elderly persons requiring care. Some witnesses have suggested that such a contribution could be equal to 60% of the maximum insurable earnings for those caring for children under the age of seven. Mr. Jean-Pierre Laporte suggested that another solution might be an amendment to the *Income Tax Act*, noting that the Act

[...] says you cannot have a pension plan unless there is an employment relationship, T4 income. If you have someone working in the home, non-remunerated, they are shut out from the whole registered pension plan world. One quick fix is to scrap this antiquated rule and simply allow women who work in the home to participate in a pension plan²⁷.

The Committee urges the government to study the range of options to ensure that caregivers are not penalized by the public pension system.

Witnesses have pointed out that Canadians will be increasingly called upon to provide unpaid care to older family members, and that this care should not be penalized by the pension system. Monica Townson provided an example of the potential impact of providing elder care on CPP benefits:

Let's say a woman at the age of 55, has to withdraw from the paid workforce to care for her elderly husband or a family member who has disabilities. When she claims her retirement pension[...] she has five years from age 55 to 60, that will have to be included in her average earnings, at zero, which means it's going to bring down the average and she'll get a lower pension.²⁸

In light of the aging population and the resulting demands for providing care to senior family members, the Committee calls for the introduction of measures to ensure that this caregiving does not come at the cost of reduced CPP income for the rest of the caregiver's life. Thus, the Committee recommends:

27 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009 (Mr. Jean-Pierre Laporte, lawyer, as an Individual).

28 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009 (Ms. Monica Townson, Consultant and Research Associate, Canadian Centre for Policy Alternatives).

Recommendation 4

That the government explore the implementation of a caregiver dropout for Canadians who reduce their labour force attachment to care for sick, disabled or elderly persons requiring care, comparable to the current child rearing dropout.

The CPP also provides a survivor's pension to eligible spouses in the event of a contributor's death. Criteria such as the age of the survivor, whether the survivor is maintaining any dependent children or has a disability are considered in determining eligibility and the amount of the pension benefits. In 2008, 84% of survivors were women. The Committee has heard that, while this provision was initially designed on the assumption that the pensioner was supporting a partner whose labour force attachment was reduced in order to care for children, higher levels of divorce and separation sometimes lead to the survivor's pension being attributed to someone other than the spouse or partner who provided care to children. In light of the changing family situations, the Committee urges the government to explore options to modernize the survivor pension.

Finally, the CPP allows for credit splitting, which is the division of CPP contributory credits upon divorce or separation of married spouses or breakdown of a common law union. It enables former spouses and partners to equally share CPP credits earned during the period of cohabitation. Through credit splitting, the CPP recognizes the contribution to families and society made by both spouses through paid employment, unpaid work in the home, or both. It ensures that former spouses receive their equal share of the CPP credits earned through their joint efforts. Mr. Dominique La Salle, Acting Senior Assistant Deputy Minister, Income Security and Social Development, Department of Human Resources and Skills Development Canada reported to the Committee that “[i]n 2005, 95% of all credit-splitting applicants were women, the vast majority of whom benefited from the provision.”

C. Proposed Changes to the CPP arising from the Triennial Review

Changes to the CPP were recommended by federal-provincial-territorial Ministers of Finance on May 25, 2009, as part of the regular reviews of the plan that they are required to undertake every three years. These proposed changes are currently before the Senate. The proposed changes aim to provide greater flexibility for older workers to combine pension and work income if they so wish; to allow employees over age 65 and their employers to continue to pay into the CPP so that employees can continue to build their CPP pension; and to introduce actuarial adjustment to the CPP's flexible retirement provisions, as described below.

The CPP's flexible retirement provisions allow take-up of the retirement benefit as early as age 60; however, benefits are decreased by 0.5% for each month between retirement and the recipient's 65th birthday. Similarly, late retirement is rewarded by 0.5% per month after the recipient's 65th birthday. Proposed changes to the CPP, which are

currently before Parliament, include a phased increase of this penalty to 0.6% per month, and of the incentive to 0.7%. A brief prepared by 14 Quebec women's groups acknowledges that the economic security of women would be improved if they worked longer, however it suggests that this goal should be met by *increasing the incentives* for delaying retirement, *not by increasing the penalty* for early retirement.

The proposed adjustment to the penalty for early uptake of the CPP is intended to make that adjustment actuarially more sound and to encourage workers to stay in the labour force longer. Witnesses have suggested, however, that for many caregivers the retirement decision is not a deliberate and voluntary one. Dr. Lynn McDonald provided the Committee with an illustration of this:

through the caregiving process, women are forced into early retirement, and it's retirement by stealth because they don't think they're going to retire. So what happens is when the caregiving's over, which could be up to 10 years, they then try to go back into the labour force. Their human capital has deteriorated, they have wasted or used all their savings to live, and they can barely afford to even go out to look for a job. Then they face age discrimination because they're an older worker, and who wants an older worker?²⁹

Increasing the penalty for early retirement will result in a lifelong reduction in the pension income of caregivers who are forced into retirement. Once again, the Committee stresses the value of the unpaid caregiving work which is done by Canadians, an invisible contribution of \$25 billion per year. The Committee urges the government to find ways to ensure that older workers who take time out of the labour force to care for sick or disabled family members are not penalized by the CPP.

29 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 26, 2009 (Dr. Lynn McDonald, Professor, Faculty of Social Work, Director of the Institute for Life Course and Aging, University of Toronto).

CHAPTER 4: THE THIRD PILLAR OF THE RETIREMENT INCOME SYSTEM — TAX-ASSISTED SAVINGS FOR RETIREMENT

The third pillar of the retirement income system is tax-assisted private savings in RRSPs and employer-sponsored registered pension plans, or RPPs. Officials from the Department of Finance told the Committee that:

These plans help Canadians bridge the gap between public pension benefits and their retirement income goals. The deferral of tax on savings in registered pension plans and registered retirement savings plans is a valuable benefit that encourages and assists Canadians to save for retirement, as it allows individuals to grow their savings more effectively compared to savings outside of registered plans. The contribution and benefit limits for RPPs and RRSPs are designed to permit most individuals to save enough, over a 35-year career, to obtain a pension equal to 70% of pre-retirement earnings. The RPP and RRSP limits are integrated and provide comparable savings opportunities to Canadians whether they save in an RPP, an RRSP or a combination of both.³⁰

A. Saving for Retirement

The Committee heard that benefits from the first two pillars of the retirement income system currently provide up to \$15,000 to \$20,000 a year in lifetime retirement income. However, as Mr. James Pierlot, Senior Consultant, Towers Perrin told the Committee: “In most parts of Canada, \$15,000 to \$20,000 is not enough to have saved for a comfortable retirement.”³¹ The Committee has heard that most Canadians save too little, too late.

The federal government provides tax incentives to encourage saving for retirement, through mechanisms such as the RRSPs. The Committee has heard, however, that most Canadians do not take full advantage of this mechanism. Mr. Pierlot echoed the views of several witnesses when he told this Committee that “women in Canada are saving less than men, even though they need to save more. They cannot save as much as men because they don’t make as much as a proportion of income earned. This means that women are more likely to experience poverty in retirement than men are.”³² Women’s lower average incomes make it difficult for them to save for retirement on their own.

30 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 3, 2009 (Mr. Chris Forbes, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance).

31 House of Commons, Standing Committee on the Status of Women, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, 5 November 2009 (Mr. James Pierlot, Senior Consultant, Towers Perrin)

32 *Ibid.*

As Monica Townson pointed out, “[a]ll this of course is going to be reflected in the kind of incomes women can expect to get when they finally leave the paid work force.”³³

The Committee asked witnesses to comment on whether better financial education of Canadians would ensure that more Canadians save for their retirement. Most witnesses acknowledged that financial education is important. Mr. Terence Yuen, Senior Economist, Canadian Research and Innovation Centre, Watson Wyatt Worldwide pointed out that, unlike Canada, some countries, including the United Kingdom and Australia, do have mandatory financial education in their curriculum. The Committee acknowledges that financial education can help Canadians better understand what their income will be in retirement, and therefore make more informed choices about financial planning for retirement. Better education can improve Canadians’ financial literacy and promote saving. The Committee urges the government to explore effective strategies to encourage Canadians to save for their retirement.

While financial education is important, the majority of witnesses did not feel that, by itself, it would be particularly effective. Mr. Edward Whitehouse, Head of Pension Policy Analysis, Social Policy Division, (OECD) pointed out that:

[T]he literature on behavioural economics, which has become very fashionable these days and deals with how people make decisions in that area, demonstrates that even people who are fully informed and fully financially educated actually make all the wrong choices. There’s a whole long list of things with technical names like “myopic loss aversion” and so on, that suggests people actually do not make rational financial choices.³⁴

Witnesses suggested that making informed investment decisions for retirement is complicated. They have pointed out that, while Canadians in defined benefit plans are largely spared from making complex investment decisions about their savings, those who rely on private savings require much more sophisticated knowledge to make informed investment decisions and manage risk. Mme Nathalie Joncas of the Confédération des syndicats nationaux (CSN) pointed out that:

It was clear that even the largest investors found it very difficult to get through the economic crisis. How can we expect ordinary Canadians, regardless of their age, to

33 House of Commons Standing Committee on the Status of Women, Evidence, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009 Ms. Monica Townson, Consultant and Research Associate, Canadian Centre for Policy Alternatives)

34 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 5, 2009 (Mr. Edward Whitehouse, Head of Pension Policy Analysis, Social Policy Division, Organisation for Economic Co-operation and Development).

make sound planning and management decisions? Retirement planning must be a collective endeavour.³⁵

The brief submitted by Towers Perrin identified the various ways that defined contribution plans and RRSPs can go wrong as follows:

- You might outlive your savings;
- You might lose your savings due to poor investment choices;
- You might have to draw on your retirement savings when the markets are down;
- You might not have saved enough for the standard of living you want; and
- Your costs might be higher than you thought they would be.³⁶

The witness representing Towers Perrin went on to identify that Canadians don't save enough, don't invest well, and continue to hold high-risk investments in retirement. While financial education can help address these issues, most witnesses suggested that more proactive measures are required to make it easier for Canadians to save for retirement. Mr. Edward Whitehouse of the OECD suggested the importance introducing default investment strategies. As we will see in Chapter 5, a number of policy proposals are currently being actively discussed in Canada to develop such default strategies.

B. Registered Retirement Savings Plans (RRSPs)

Women derive an increasing amount of their retirement income from RRSPs. The Department of Human Resources and Skills Development Canada reported that RRSP income has increased from representing 11.6% of women's income in 1990 to 27.3% in 2005. The Committee has also heard that there has been an increase in RRSP contributions for both men and women since the 1980s, noting that:

The proportion of women aged 35 to 39 contributing increased from 9% in 1981 to 31% in 2001. During that time period, the proportion of men aged 35 to 39 contributing rose

35 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009 (Mme Nathalie Joncas, actuaire, Confédération des syndicats nationaux (CSN)).

36 Towers Perrin, *Brief*, November 4, 2009. p.28.

from 21% to 38%. So although there remains a gap between men and women, it has been narrowing significantly over time.³⁷

Witnesses told the Committee has heard that most Canadians invest less in an RRSP than the amount to which they are entitled. Officials from the Department of Finance noted that at the middle and lower earnings levels over 90% of people have unused RRSP room. Even among higher earnings levels, there are many earners who have unused RRSP room. For example, 70% of those who earn more than \$125,000 have unused RRSP room.

While emphasizing the importance of saving for retirement, a number of witnesses identified problems with the RRSP system. Mr. Pierlot of Towers Perrin summarized these problems as follows:

Most people can't use it; they pay very high fees; when they get into later career after they've gone through a period of doing child care or what have you, they often can't save enough; if they've lost money in the markets, they can't contribute more to catch up.³⁸

Although not specifically a retirement income vehicle, the new Tax-Free Savings Account allows Canadians to save. Some of these savings could be used in retirement. As the Committee identified in Chapter 2, low-income Canadians who are eligible for the GIS are heavily penalized for drawing money from RRSPs. The Committee was pleased to note that the new Tax-Free Savings Accounts will provide low-income Canadians with a savings vehicle from which they will be able to draw without being penalized with a decrease in their GIS benefit.

Recognizing that the average life expectancy of Canadians is increasing the Committee recommends:

Recommendation 5

That the government explore the possibility of allowing a more gradual withdrawal of amounts from the Registered Retirement Income Fund (RRIF).

37 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, October 6, 2009 (Mr. Thomas Shepherd, Director, Retirement and Aging Division, Department of Human Resources and Social Development Canada).

38 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 5, 2009 (Mr. James Pierlot, Senior Consultant, Towers Perrin).

C. Employer-sponsored Registered Pension Plans (RPPs)

The two main types of employer-sponsored registered pension plans (RPPs) are defined benefit (DB) plans and defined contribution (DC) plans.

Defined benefit plans are pension plans that specify either the benefits to be received by participants or the method for determining those benefits (based on factors such as the participant's age, salary and years of service). In contrast, *defined contribution plans* are pension plans in which the employer's contributions are fixed, usually as a percentage of compensation, and allocated to specific individuals. The pension received by an employee in a DC plan depends in part on the investment returns earned.

Defined benefit plans provide more predictable lifetime benefits, generally based on years of service and usually as a fixed percentage of salary. While they are desirable for employees, they are complex and risky for employers, particularly given the economic environment in recent years. It is therefore recommended:

Recommendation 6

That the government adopt a pension plan protection bill applicable to employers under federal jurisdiction as soon as possible so that the pension benefits of retirees or future retirees are not reduced.

Witnesses noted a decline in defined benefit pension plans, particularly in the private sector. According to witnesses from the Department of Human Resources and Skills Development Canada "DB coverage has declined from 43.5% in 1979 to 30.6% in 2006, while coverage in defined contribution plans has grown from 2.4% in 1979 to 6% in 2006. In 2006, 32.3% of women in the labour force were members of a defined benefit plan compared to 29.1% of men."³⁹

The gap between the proportion of women and men covered by RPPs has closed, although this is primarily due to the fact that coverage among men has decreased significantly. Witnesses from the Department of Human Resources and Skills Development Canada noted that the proportion of men in the labour force, who were members of a registered pension plan, fell from 52% in 1979 to 37.5% in 2006.⁴⁰ During that period, women's coverage increased slightly from 36.1% to 38.9%. The RPP coverage rate among women surpassed that of men in 2007. Women are also catching up to men in the length

39 Evidence, 2nd Session, 40th Parliament, October 6, 2009 (Mr. Thomas Shepherd, Director, Retirement and Aging Division, Department of Human Resources and Skills Development Canada).

40 Ibid.

of time they contribute to an RPP. The Committee heard that, “by 2017, 33% of women aged 65 will have contributed to an RPP for at least 15 years compared to 36% of men”.⁴¹

Mr. Terence Yuen, Senior Economist, at Watson Wyatt Worldwide noted that “[t]his trend is driven both by increasing participation of women in the labour force and by revisions to pension legislation that require employers with pension plans to include part-time workers.”⁴²

As the table below indicates, however, women with pension coverage in Canada still earn less on average than men. Since pension benefits are generally commensurate with earnings, it is likely that women will continue to draw less revenue from employer-sponsored pensions than men.

41 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, October 6, 2009 (Mr. Thomas Shepherd, Director, Retirement and Aging Division, Department of Human Resources and Skills Development Canada).

42 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009 (Mr. Terence Yuen, Senior Economist, Canadian Research and Innovation Centre, Watson Wyatt Worldwide).

**Tax filers aged 25 to 54: Distribution by earnings and percent within earnings
Groups with pension coverage, Canada 2006**

Earnings	Women		Men	
	Distribution across earnings groups (col %)	% within earnings group that has pension coverage	Distribution across earnings groups (col %)	% within earnings group that has pension coverage
Less than \$10,000*	32.4%	4.4%	18.9%	2.9%
\$10,000 to \$19,999	14.6%	17.5%	10.0%	9.6%
\$20,000 to \$29,999	13.6%	33.3%	10.5%	18.3%
\$30,000 to \$39,999	12.7%	50.2%	11.9%	30.8%
\$40,000 to \$49,999	9.3%	63.2%	11.3%	44.5%
\$50,000 to \$59,999	6.0%	69.9%	9.4%	55.0%
\$60,000 to \$69,999	4.2%	74.6%	7.6%	61.8%
\$70,000 to \$79,999	2.9%	76.8%	5.7%	65.6%
\$80,000 to \$99,999	2.5%	71.0%	6.8%	65.8%
\$100,000 to \$119,999	0.9%	59.0%	3.1%	60.1%
\$120,000 or more	1.2%	44.1%	4.7%	44.9%
Total**	100.0%		100.0%	

Source: Statistics Canada, Longitudinal Administrative Data File.

The Public Service Alliance of Canada reported that women who are retiring from the federal public service with a full pension draw almost as much as men — 97.7%. This might be attributed to “the significant provisions for women as contributors to the plan, including the possibility of accumulating, subject to certain conditions, pensionable service during leave without pay for family obligations, maternity or parental leave or for the relocation of a spouse”⁴³ and provisions allowing part-time employees to contribute to a pension plan.

The levels of pension coverage for women are largely driven by the public sector. Mr. Terence Yuen told the Committee that if we exclude the public sector and focus only on the private sector, the coverage among women, at 23%, remains significantly lower than among men, at 32%.⁴⁴ One of the reasons for this is that “employment in the private sector tends to be more concentrated in the service sector, which consists of a lot of small firms without pension plans. In contrast, a larger proportion of male workers are employed in the goods-producing sector, which tends to have larger and more heavily unionized employers, who are, therefore, more likely to offer pensions to their employees.”⁴⁵

43 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, December 1, 2009 (Ms. Patty Ducharme, National Executive Vice-President, Executive Office, Public Service Alliance of Canada).

44 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009 (Mr. Terence Yuen, Senior Economist, Canadian Research and Innovation Centre, Watson Wyatt Worldwide).

45 *Ibid.*

These differences make it important to consider how we can increase pension coverage in small- and medium-size companies in the service sector, and to explore what type of pension system would be most helpful to non-standard and part-time workers. Witnesses have proposed a number of options to meet these goals, as outlined in Chapter 5.

CHAPTER 5: SUPPLEMENTING THE THIRD PILLAR OF THE RETIREMENT INCOME SYSTEM

A. Overarching Recommendations

Over the course of this study, the Committee has been compelled to conclude that ensuring the future income security of Canadian seniors, both men and women, will require more than minor adjustments to the three pillars of the retirement income system. Witnesses have encouraged the Committee to consider ways to supplement the third pillar of the retirement income system. The Committee has been impressed by the diversity of policy proposals which have been developed by pension experts, private sector organizations, academics and labour organizations in Canada. While the Committee is not prepared to endorse any of these proposals at this time, it supports the call of many witnesses for a pension summit to have a comprehensive dialogue on retirement income issues.

The Committee applauds the federal government for its recent consultation on strengthening the legislative and regulatory framework for private pension plans. It also eagerly anticipates the findings of the Working Group on Retirement Income Adequacy, which is set to report to the federal and provincial Ministers of Finance in December. The Committee recommends:

Recommendation 7

That the government continue to carefully examine ways in which it can help better protect Canadians' standard of living in retirement by implementing its recently announced changes to the regulations of federally regulated private pensions; and to work with all stakeholders coming out of the December 17th and 18th meeting of first finance ministers in Whitehorse to carefully consider the findings of the Research Working Group on Retirement Income Adequacy.

This work is a good start, however it is only one part of the larger picture of pension reform. The Committee recommends:

Recommendation 8

That the government convene a pension summit in 2010, and that the Government ensures that such a summit brings together the widest possible selection of stakeholders to ensure that proposed solutions reflect the varied reality of Canadians — men and women; rural and urban; Aboriginal, native-born and immigrant; employees, employers and self-employed; disabled; young and old.

The Committee can conclude that there are significant gender issues which must be carefully evaluated in all policy and legislative proposals regarding pensions. While significant progress has been made in the labour force participation of women over the past few decades, women continue to have lower earnings than men and to take on a disproportionate share of the unpaid caregiving work. In addition, women have a longer life expectancy than men and thus their retirement savings have to stretch over a longer period. The Committee thus cautions against an overly-optimistic expectation that the gap in the retirement income of men and women will be eliminated in the near future. If public policy is formulated on this faulty assumption, older women will continue to be poorer than older men for many years. This would be unacceptable. The Committee therefore recommends:

Recommendation 9

That the federal government conduct a thorough gender-based analysis (GBA) of all policy proposals relating to women and pensions. This should include a consideration of the impact of unpaid caregiving work on the lifetime income of women; the impact of elder-care responsibilities, which are disproportionately borne by women, on the retirement options of women; and the fact that women have a longer life expectancy than men.

Proper GBA requires sex-disaggregated data. The Committee has heard that it is difficult to obtain sex-disaggregated data on women and pensions at the federal level. The Committee recommends:

Recommendation 10

That, for the purpose of gender-based analysis, all federal government data on pensions and income be disaggregated by sex so that trends in the retirement income of women and men can be easily monitored. The Committee also recommends that future triennial reviews of the Canada Pension Plan clearly identify the potential impact of changes on women and men.

B. An Overview of Policy Proposals

In Chapter 4, we saw that many Canadians are not saving enough to maintain their standard of living in retirement. The Committee agrees with Ms. Martine Sohier, Senior Consulting Actuary, Retirement, Watson Wyatt Worldwide, who observed that:

There is clearly a need to expand pension coverage and increase savings for Canadian women working in the private sector. To achieve this expansion, we need to develop new ways for women to save for their retirement, as well as to alleviate for the lower pension savings due to the non-traditional working patterns.⁴⁶

There are many different policy proposals being discussed across the country to address this situation. This chapter lays out some of the proposals and identifies the key considerations of witnesses about each of them.

Some of the major reforms being proposed include:

- Expanding the CPP by increasing the replacement rate or through a fully-funded expansion of the CPP;
- Adding another layer to the pension system to supplement benefits from the other tiers of the retirement income system. These include a proposal jointly put forth by Alberta and British Columbia as well as the CSPP which has been developed by Keith Ambachtscheer, who has described the proposal in a publication for the C.D. Howe Institute;⁴⁷
- Promoting bigger pension plans, either by allowing small business, tradespersons and professionals to set up pension cooperatives or by allowing financial institutions to set up multi-employer plans;
- Changing the fiscal and regulatory framework to promote new pension plan designs, encourage more employers to sponsor pension plans, and let self-employed workers join pension plans.

a) Expanding the Canada Pension Plan

A number of organizations have identified the need to provide greater pension income coverage to the majority of Canadians who do not have private pension plans. CARP has proposed the establishment of a Universal Pension Plan for those currently without employer-sponsored pensions. Phased in over a number of years, the Universal Pension Plan would expand CPP coverage to provide 70% of pre-retirement earnings.

⁴⁶ *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009 (Ms. Martine Sohler, Senior Consulting Actuary, Retirement, Watson Wyatt Worldwide).

⁴⁷ Keith Ambachtscheer, *The CSPP: Towards an Adequate, Affordable Pension for All Canadians*, C.D. Howe Commentary 265, May 2008, http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_265.pdf.

The Canadian Labour Congress has also developed a proposal to expand coverage under the existing CPP. This would be done by doubling of the proportion of average earnings replaced by CPP from 25% to 50% over seven to ten years to \$1,635 per month, to be financed by an increase in worker and employer premiums.

Expansion of the CPP would be mandatory for all employers and employees. This universality has been praised by some witnesses, while others have cautioned that it would be an added burden to businesses.

The Committee recommends:

Recommendation 11

That the replacement rate in the Canada Pension Plan be increased from 25% to 50% to maintain a decent income and an acceptable standard of living, and that this modification come into force progressively over the next ten years.

b) Supplementary Pension Plan

There are a number of proposals to expand the public system by introducing a supplementary pension plan. The Committee has heard, for example, that Alberta and British Columbia are proposing the creation of a voluntary, supplementary defined contribution plan on top of the existing CPP. Keith Ambachtscheer, Adjunct Professor of Finance at the Rotman School of Management, University of Toronto set out a proposal for a CSPP in of paper published in 2008 by the C.D. Howe entitled *The CSPP: Towards an Adequate, Affordable Pension for All Canadians*⁴⁸.

Some of the key features of the Supplementary Pension Plan models are: contributions could be voluntary for employees and employers; the plan would provide complete workforce coverage and job-to-job portability across Canada; pension delivery institutions would be transparent and cost-effective; premiums could be collected using existing CPP and EI payroll systems, thus would provide easy administration for employers; and it would be possible to envisage coverage for those who are outside of the work-force.

While the voluntary nature of the supplementary pension plan was seen as an asset by some witnesses, others expressed reservation that such a model would continue to lead to groups of Canadians with insufficient pension income. The Committee recommends:

48 Ibid.

Recommendation 12

That the government introduce an optional supplementary Canada Pension Plan, conditional on provincial agreement, in order to help Canadians save more.

c) Pension Co-Operatives and Multi-employer Plans

Another potential solution to increase coverage and pension savings among small and medium-size companies. One way to do this is to encourage the formation of multi-employer plans that can be industry or trade-based. As Ms. Claudette Carbonneau of the CSN explained, one of the key advantages of multi-employer plans is that:

They allow for a large number of small businesses to be grouped together to achieve a critical mass that is big enough to realize economies of scale in management and administration fees. Moreover, they make it possible for defined benefit plans to be set up in areas where it is very difficult to do so.⁴⁹

The witnesses from Watson Wyatt suggested that multi-employer funds could benefit from lower management fees and professional investment management oversight. This would make it easier for Canadians to save for their retirement. The Confédération des syndicats nationaux shared with the Committee the example of a sectoral pension plan developed for daycares in Quebec:

We managed to set up a plan for 1400 small businesses with around 30 employees each. This opened up a sizeable plan for 50,000 women workers, as most of the day care employees are women. Before the plan was established, there were only a few capital accumulation plans in this type of business. By bringing all of the industry together under the same plan, it was possible to set up a defined benefit pension plan of the final salary plan type. While many women change employers during their career, they very often remain in the same industry.⁵⁰

Witnesses suggested that legislative and regulatory changes may need to be introduced to facilitate the creation of such plans.

49 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009 (Mme Claudette Carbonneau, présidente, Confédération des syndicats nationaux (CSN)).

50 *Ibid.*

d) Changes to the Fiscal and Regulatory Framework

Witnesses identified a number of barriers in the fiscal and regulatory framework, which make it difficult for people who are not currently in an employment situation to contribute to a registered retirement plan. For example, Mr. Jean-Pierre Laporte reminded the Committee that “the *Income Tax Act* that says you cannot have a pension plan unless there is an employment relationship, T4 income.”⁵¹ Witnesses identified the need to modify the fiscal and regulatory framework to allow self-employed workers to join pension plans. They also identified a need to explore ways to allow workers who are not currently in defined benefit plans to benefit from contribution limits which would allow them to accumulate comparable savings to people in defined benefit plans.

51 *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009 (Mr. Jean-Pierre Laporte, lawyer, as an Individual).

LIST OF RECOMMENDATIONS

The Committee Recommends:

Recommendation 1

That the exemption on earned income in the Guaranteed Income Supplement be extended to other forms of income, such as RRSP income.

Recommendation 2

That the Guaranteed Income Supplement be raised to the after-tax low-income cut-off.

Recommendation 3

That the adjustment factor for single individuals be adjusted from 1.4 to 1.6 of the couple amount in recognition that the adjustment factor of 1.6 more adequately reflects the costs of living on ones' own.

Recommendation 4

That the government explore the implementation of a caregiver dropout for Canadians who reduce their labour force attachment to care for sick, disabled or elderly persons requiring care, comparable to the current child rearing dropout.

Recommendation 5

That the government explore the possibility of allowing a more gradual withdrawal of amounts from the Registered Retirement Income Fund (RRIF).

Recommendation 6

That the government adopt a pension plan protection bill applicable to employers under federal jurisdiction as soon as possible so that the pension benefits of retirees or future retirees are not reduced.

Recommendation 7

That the government continue to carefully examine ways in which it can help better protect Canadians' standard of living in retirement by implementing its recently announced changes to the regulations of federally regulated private pensions; and to work with all stakeholders

coming out of the December 17th and 18th meeting of first finance ministers in Whitehorse to carefully consider the findings of the Research Working Group on Retirement Income Adequacy.

Recommendation 8

That the government convene a pension summit in 2010, and that the Government ensures that such a summit brings together the widest possible selection of stakeholders to ensure that proposed solutions reflect the varied reality of Canadians — men and women; rural and urban; Aboriginal, native-born and immigrant; employees, employers and self-employed; disabled; young and old.

Recommendation 9

That the federal government conduct a thorough gender-based analysis (GBA) of all policy proposals relating to women and pensions. This should include a consideration of the impact of unpaid caregiving work on the lifetime income of women; the impact of elder-care responsibilities, which are disproportionately borne by women, on the retirement options of women; and the fact that women have a longer life expectancy than men.

Recommendation 10

That, for the purpose of gender-based analysis, all federal government data on pensions and income be disaggregated by sex so that trends in the retirement income of women and men can be easily monitored. The Committee also recommends that future triennial reviews of the Canada Pension Plan clearly identify the potential impact of changes on women and men.

Recommendation 11

That the replacement rate in the Canada Pension Plan be increased from 25% to 50% to maintain a decent income and an acceptable standard of living, and that this modification come into force progressively over the next ten years.

Recommendation 12

That the government introduce an optional supplementary Canada Pension Plan, conditional on provincial agreement, in order to help Canadians save more.

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Human Resources and Skills Development	2009/10/06	32
Heather Bordeleau, Director, Canada Pension Plan, Policy and Legislation		
Dominique La Salle, Director General, Seniors and Pensions Policy Secretariat		
Nathalie Martel, Director, Old Age Security Policy		
Thomas Shepherd, Director, Retirement and Aging Division		
Statistics Canada	2009/10/20	34
Grant Schellenberg, Senior Analyst, Analysis Branch		
Ted Wannell, Assistant Director, Labour and Household Surveys Analysis Division		
Canadian Association of Retired Persons	2009/10/27	36
Dan Braniff, Chair, Georgian Bay Chapters		
Canadian Labour Congress		
Barbara Byers, Executive Vice-President		
Joel Harden, National Representative, Social Economic Policy		
Federal Superannuates National Association		
Bernard Dussault, Senior Research and Communications Officer, National Office		
Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada		
Judy Cameron, Managing Director, Private Pension Plans Division		
As an individual	2009/11/03	38
Tammy Schirle, Assistant Professor, Department of Economics, Wilfrid Laurier University		
Canada Revenue Agency	2009/11/03	
Danielle Laflèche, Director General, Legislation, Policy and Regulatory Affairs Branch		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Canada Revenue Agency Janice Laird, Director, Actuarial and Policy Division, Legislation, Policy and Regulatory Affairs Branch	2009/11/03	38
Department of Finance Chris Forbes, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch Louise Levonian, Assistant Deputy Minister, Tax Policy Branch Ian Pomroy, Senior Tax Policy Officer, Social Tax Policy, Personal Income Tax Division Jeremy Rudin, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch		
Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada Jean-Claude Ménard, Chief Actuary, Office of the Chief Actuary		
As an individual Beverly Smith, Member of Care of the Child Coalition Organisation for Economic Co-operation and Development Edward Whitehouse, Head of Pension Policy Analysis, Social Policy Division Towers Perrin Steve Bonnar, Principal James Pierlot, Senior Consultant	2009/11/05	39
As an individual Jean-Pierre Laporte, Lawyer Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail Ruth Rose-Lizée, President Watson Wyatt Worldwide Martine Sohier, Senior Consulting Actuary, Retirement Terence Yuen, Senior Economist, Canadian Research and Innovation Centre	2009/11/17	40
Canadian Centre for Policy Alternatives Monica Townson, Consultant and Research Associate Confédération des syndicats nationaux (CSN) Claudette Carbonneau, President	2009/11/19	41

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Confédération des syndicats nationaux (CSN) Nathalie Joncas, Actuary	2009/11/19	41
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec Danielle Casara, Vice-President Marie-Josée Naud, Union Advisor, Education Department		
Canadian Pensioners Concerned Inc. Gerda Kaegi, Member of the Executive, Ontario Division	2009/11/24	42
As an individual Bob Baldwin, Consultant	2009/11/26	43
University of Toronto Lynn McDonald, Professor, Faculty of Social Work, Director of the Institute for Life Course and Aging		
Public Service Alliance of Canada Patty Ducharme, National Executive Vice-President, Executive Office Annette Marquis, Disability Insurance and Pension Officer	2009/12/01	44

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Canadian Office and Professional Employees Union

Confédération des syndicats nationaux (CSN)

Public Service Alliance of Canada

Towers Perrin

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 32, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 and 48) is tabled.

Respectfully submitted,

Hon. Hedy Fry, MP

Chair

Dissenting Opinion of the Conservative Members of the Standing Committee on the Status of Women

Conservative members for the Standing Committee on the Status of Women, and indeed our Conservative Government, strongly recognize the importance of the issue of retirement income adequacy and security of Canadian seniors.

Government members also are sensitive to the fact that the Global Economic Recession of 2008-2009 has caused many Canadians anxiety about their retirement years.

As the actions of the Minister of Finance demonstrate, this Conservative Government has been working hard on this very serious and complex issue for many months. As part of this process we have been listening to Canadians broadly across the country from coast to coast, and we have been working closely with our Provincial and Territorial partners.

In January, our Government released for public comment a major research paper on the legislative and regulatory regime for federally regulated private pension plans. From March to May the Parliamentary Secretary to the Minister of Finance conducted extensive consultations from coast to coast where he met with various stakeholder groups, including many who appeared before our Committee as witnesses: Canada Association for Retired Persons (CARP), Watson Wyatt Worldwide, Towers Perrin, Osler Hoskin and Harcourt, Canada Labour Congress, La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) as well as Edward Whitehouse from the Organisation for Economic Co-operation and Development.

Our Government is working with our Provincial and Territorial partners – who regulate over 90% of all pensions in Canada – and have created a Research Working Group of Federal, Provincial and Territorial Finance Ministers with respected academic Jack Mintz as director of research to conduct an extensive

examination of retirement income adequacy. This Research Working Group will be tabling their findings at the upcoming meeting of Finance Ministers scheduled for Whitehorse on December 17th and 18th 2009.

Government members of the Committee are disappointed that the report does not recognize that a National Pension Summit with provincial and territorial governments has already been organized to discuss its findings in Whitehorse on December 17th and 18th 2009. It is also disappointing and unfortunate that the Committee felt the report on Pension Security for Women had to be tabled in the House of Commons before the National Pension Summit occurs, as the Committee would have benefited greatly from the findings of the Research Working Group.

As more evidence of the Government's actions, new regulations to provide temporary solvency funding relief for federally regulated defined benefit pension plans to help protect pension benefits while allowing companies more flexibility in meeting their pension obligations were brought fourth last June. These measures cover plans established for employees working in areas that fall under federal jurisdiction.

In addition, this Conservative Government has introduced unprecedented changes to help ease the tax burden on seniors in Canada since 2006. Approximately \$2 billion annually in tax relief will help seniors and pensioners save for their retirement.

Moreover, at the end of October, the Minister of Finance announced additional changes to the federally regulated private pension plans that include measures to:

- Enhance protection for plan members,
- Reduce funding volatility for defined benefit plans,

- Make it easier for participants to negotiate changes to their pension arrangements, Improve the framework for defined benefit contribution plans and for negotiated contribution plans,
- Modernize the rules for investments made by pension funds.

As the Minister of Finance has stated: *“These reforms will provide enhanced benefit security for workers and retirees while allowing pension plan sponsors to better manage their funding obligations as part of their overall business operations.”*

This Conservative Government is working diligently to help hard working Canadians save for their retirement, as well as working hard to find ways that will better protect the standard of living of Canadian retirees. The actions of the Conservative Government and of the Minister of Finance clearly demonstrate that we are at the forefront on the issue of retirement income adequacy for Canadian seniors.

De plus, à la fin d'octobre, le ministre des Finances a annoncé d'autres modifications aux régimes privés de retraite sous réglementation fédérale, dont des mesures qui auront pour effets

- de mieux protéger les cotisants,
- de mieux assurer la capitalisation des régimes à prestations déterminées, de faire en sorte que les participants puissent plus facilement négocier des modifications aux modalités de leurs régimes de pension,
- d'améliorer le cadre des régimes contributifs à prestations déterminées et des régimes à cotisations négociées,
- d'actualiser les règles qui balisent les investissements des régimes de pension.

Comme le ministre des Finances l'a déclaré : « Ces modifications permettront de mieux garantir le revenu de retraite des travailleurs et d'assurer la situation financière des retraités tout en aidant les répondants des régimes de retraite à assumer leurs obligations en matière de capitalisation dans le cadre de la conduite normale des affaires. » [traduction]

L'actuel gouvernement conservateur ne ménage rien pour aider les travailleurs canadiens à épargner en vue de la retraite et s'efforce de trouver des moyens de mieux protéger le niveau de vie de nos retraités. Ses initiatives et celles du ministre des Finances démontrent clairement que nous sommes à l'avant-garde lorsqu'il s'agit de garantir aux personnes âgées un revenu de retraite suffisant pour qu'elles ne manquent de rien.

provinciaux et territoriaux, auquel siège également le respecté universitaire Jack Mintz, qui dirige les recherches du Groupe. Le Groupe est chargé d'examiner à fond la situation financière des retraités. Il fera rapport de ses constatations et conclusions aux ministres des Finances à leur réunion des 17 et 18 décembre 2009, à Whitehorse.

Les membres ministériels du Comité sont déçus de ce que le rapport du Comité ne tienne pas compte du fait qu'un sommet national sur les pensions auquel les gouvernements provinciaux et territoriaux seront représentés aura lieu les 17 et 18 décembre prochains et que ses conclusions y seront étudiées. Ils trouvent également décevant et malheureux que le Comité ait jugé nécessaire de déposer le rapport sur la sécurité financière des femmes à la retraite à la Chambre des communes avant la tenue du sommet national sur les pensions, d'autant plus que les conclusions du Groupe de recherche lui auraient été très utiles.

Preuve supplémentaire de son dynamisme, le gouvernement a pris en juin dernier un nouveau règlement visant à assurer l'allègement de la capitalisation du déficit de solvabilité des régimes de pension à prestations déterminées sous réglementation fédérale de manière à mieux protéger les prestations de retraite tout en confiant aux entreprises la souplesse accrue dont elles ont besoin pour s'acquitter de leurs obligations à l'égard des prestations de retraite de leurs employés. Ces mesures s'appliquent aux régimes établis à l'intention des employés travaillant dans des domaines de compétence fédérale.

Le gouvernement conservateur a en outre apporté à la fiscalité canadienne les modifications les plus ambitieuses depuis 2006 en vue d'alléger le fardeau fiscal des Canadiens âgés. Grâce à ces dégrèvements de quelque 2 milliards de dollars par année, les personnes âgées et les pensionnés pourront plus facilement épargner pour la retraite.

Les membres conservateurs du Comité permanent de la condition féminine et leur gouvernement savent pertinemment l'importance d'assurer aux personnes âgées du Canada un revenu de retraite adéquat et garanti. Ils sont également sensibles au fait qu'à cause de la récession économique mondiale de 2008-2009, beaucoup de Canadiens n'envisagent plus la retraite sans inquiétude.

Comme les mesures prises par le ministre des Finances en attestent, le gouvernement conservateur travaille à ce dossier extrêmement important et des plus complexe depuis des mois. Cela nous a amenés à entendre des Canadiens de toutes les parties du pays et à travailler en étroite collaboration avec nos partenaires des provinces et des territoires.

En janvier, notre gouvernement a publié, pour fins d'information et de consultation publiques, un important document de recherche sur le cadre législatif et réglementaire auquel sont soumis les régimes de pension privés réglementés par le gouvernement fédéral. De mars à mai, le secrétaire parlementaire du ministre des Finances a procédé d'un bout à l'autre du pays à des consultations poussées qui lui ont fait rencontrer divers groupes d'intéressés, dont beaucoup avaient témoigné devant notre Comité, notamment l'Association canadienne des individus retraités, Watson Wyatt Worldwide, Towers Perrin, Osler Hoskin et Harcourt, le Congrès du travail du Canada, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) ainsi qu'Edward Whitehouse, de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Notre gouvernement travaille avec ses partenaires provinciaux et territoriaux – qui réglementent plus de 90 p. cent de l'ensemble des pensions au Canada – et a institué le Groupe de recherche des ministres des Finances fédéral,

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances nos 32, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 et 48) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

L'hon. Hedy Fry, députée

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Alliance de la Fonction publique du Canada

Confédération des syndicats nationaux (CSN)

Syndicat canadien des employées et employés professionnels et de bureau

Towers Perrin

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Watson Wyatt Worldwide	2009/11/17	40
Terence Yuen, économiste principal, Canadian Research and Innovation Centre		
Centre canadien de politiques alternatives	2009/11/19	41
Monica Townson, conseillère et associée en recherche		
Confédération des syndicats nationaux (CSN)		
Claudette Carboneau, présidente		
Nathalie Joncas, actuaire		
Fédération des travailleuses du Québec		
Danielle Casara, vice-présidente		
Marie-Josée Naud, conseillère syndicale, Service de l'éducation		
Corporation canadienne des retraités intéressés	2009/11/24	42
Gerd Kaegi, membre de l'exécutif, Division de l'Ontario		
À titre personnel	2009/11/26	43
Bob Baldwin, consultant		
Université de Toronto		
Lynn McDonald, professeure, faculté de travail social, Directrice de Institute for Life Course and Aging		
Alliance de la Fonction publique du Canada	2009/12/01	44
Patty Ducharme, vice-présidente exécutive nationale, Bureau de direction		
Annette Marquis, agente des pensions et de l'assurance- invalidité		

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

38	2009/11/03	Agence du revenu du Canada Danielle Lafièche, directrice générale, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires Janice Laird, directrice, Division de l'actuariat et des politiques, direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires
		Ministère des Finances Chris Forbes, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale Louise Levonian, sous-ministre adjoint, Direction de la politique de l'impôt Ian Pomroy, agent de la politique de l'impôt, Politique sociale de l'impôt, Division de l'impôt des particuliers Jeremy Rudin, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier Bureau du surintendant des institutions financières Canada
39	2009/11/05	À titre personnel Beverley Smith, membre de care of the child coalition Organisation de coopération et de développement économiques Edward Whitehouse, chef de l'analyse des politiques de pensions, Division des politiques sociales
		Towers Perrin Steve Bonnar, directeur général James Pierlot, conseiller principal
40	2009/11/17	À titre personnel Jean-Pierre Laporte, avocat Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail Ruth Rose-Lizée, présidente
		Watson Wyatt Worldwide Martine Sohier, actuaire-conseil principal, Retraite

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences

2009/10/06

32

Heather Bordeaux, directrice,
Régime de pensions du Canada, Politique et législation
Dominique La Salle, directeur général,
Secrétariat des politiques sur les aînés et les pensions
Nathalie Martel, directrice,
Politiques de la sécurité de la vieillesse
Thomas Shepherd, directeur,
Division de la retraite et du vieillissement

Statistique Canada

Grant Schellenberg, analyste principal,
Direction de l'analyse

Ted Wannell, directeur adjoint,
Division de l'analyse des enquêtes auprès des ménages et sur
le travail

Association canadienne des individus retraités

2009/10/27

36

Congrès du travail du Canada

Dan Braniff, président,
Section locale de Baie Georgienne
Barbara Byers, vice-présidente exécutive
Joel Harden, représentant national,
Politique socio-économique

Association nationale des retraités fédéraux

Bernard Dussault, agent principal de recherche et de
communications,
Bureau national

Bureau du surintendant des institutions financières Canada

Judy Cameron, directrice générale,
Division des régimes de retraite privés

A titre personnel

2009/11/03

38

Tammy Schirle, professeure adjointe,
Faculté d'économie, Université Wilfrid Laurier

Recommandation 12

Que le gouvernement, conditionnel à l'approbation des provinces, instaure un régime de pensions du Canada supplémentaire et facultatif afin d'aider les Canadiens à économiser davantage.

règlements qui s'appliquent aux régimes de retraite complémentaires régis par le gouvernement fédéral; qu'il collabore avec toutes les parties qui doivent assister à la réunion des ministres des Finances les 17 et 18 décembre à Whitehorse pour examiner attentivement les résultats du groupe de travail sur le caractère adéquat du revenu de retraite.

Recommandation 8

Que le gouvernement tienne un sommet sur les pensions en 2010 et fasse en sorte que ce sommet réunisse l'éventail le plus complet possible d'intervenants pour que les solutions proposées tiennent compte des situations diverses des Canadiens : hommes et femmes; immigrants; salariés, employeurs et travailleurs autonomes; personnes handicapées, jeunes et personnes âgées.

Recommandation 9

Que le gouvernement fédéral effectue de façon approfondie une analyse comparative entre les sexes de toutes les propositions de mesures touchant les femmes et les pensions. À cette fin, il faudrait prendre en considération l'effet du travail de soins non rémunéré sur le revenu à vie des femmes; l'effet des soins dispensés aux personnes âgées, responsabilité surtout assurée par les femmes; et le fait que les femmes ont une espérance de vie plus longue que les hommes.

Recommandation 10

Que toutes les données du gouvernement fédéral sur les pensions et les revenus soient ventilées selon le sexe, aux fins de l'analyse comparative entre les sexes, de manière à faciliter le suivi des tendances dans les revenus de retraite des femmes et des hommes. Le Comité recommande aussi que les futurs examens triennaux du Régime de pensions du Canada déterminent clairement les effets possibles des changements sur les femmes et les hommes.

Recommandation 11

Que le taux de remplacement prévu par le Régime de pensions du Canada de 25 % soit porté à 50 %, pour garantir un revenu décent et un niveau de vie acceptable, et que cette modification soit apportée progressivement au cours des dix prochaines années.

Le Comité recommande :

Recommandation 1

Que l'exemption sur le revenu gagné pour le Supplément de revenu garanti s'applique à d'autres formes de revenu, comme le revenu d'un REER.

Recommandation 2

Que le Supplément de revenu garanti soit haussé pour correspondre au seuil de faible revenu après impôt.

Recommandation 3

Que le facteur d'ajustement applicable aux célibataires soit majoré de 1.4 à 1.6 du montant établi pour un couple, afin de tenir compte de façon plus représentative de ce qu'il en coûte pour vivre seul.

Recommandation 4

Que le gouvernement envisage d'instaurer une disposition d'exclusion semblable à la clause d'exclusion pour élever des enfants, pour les personnes qui réduisent leur activité professionnelle afin de s'occuper d'une personne malade, handicapée ou âgée qui a besoin de soins.

Recommandation 5

Que le gouvernement explore la possibilité de permettre le retrait plus progressif des montants du Fonds enregistré de revenu de retraite (FERR).

Recommandation 6 :

Que le gouvernement adopte dans les plus brefs délais une loi sur la protection des régimes de retraite sous juridiction fédérale afin d'éviter que les prestataires ne subissent des réductions de leurs prestations pour les retraités ou futurs retraités.

Recommandation 7

Que le gouvernement continue d'examiner attentivement les moyens par lesquels il peut mieux protéger le niveau de vie des Canadiens à la retraite, en apportant les changements récemment annoncés aux

déterminées de type « salaire final ». Bien que les travailleuses aient à changer d'employeur durant leur carrière, elles demeurent très souvent dans le même secteur⁵⁰.

Selon des témoins, il faudrait peut-être apporter des changements d'ordre législatif et réglementaire pour faciliter la création de ce type de régime.

d) Modification du cadre financier et réglementaire

Les témoins ont parlé d'éléments du cadre financier et réglementaire qui empêchent les sans-emploi de cotiser à un régime enregistré. Par exemple, M. Jean-Pierre Laporte a rappelé au Comité que « la Loi de l'impôt sur le revenu [...] stipule qu'on ne peut pas avoir un régime de pensions à moins qu'il y ait une relation de travail, c'est-à-dire un revenu établi dans un T4⁵¹ ». Des témoins ont dit qu'il faudrait modifier le cadre financier et réglementaire pour autoriser les travailleurs autonomes à adhérer à un régime de pensions. Ils ont aussi indiqué qu'il faudrait examiner des moyens de permettre aux travailleurs, qui ne participent pas à un régime à prestations déterminées, d'avoir des limites de cotisations leur permettant d'accumuler une épargne comparable à celle des travailleurs qui participent à ce type de régime.

50 *Ibid.*

51 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 17 novembre 2009 (M. Jean-Pierre Laporte, avocat, à titre personnel).

rentable; les cotisations seraient prélevées au moyen des systèmes de paie qui perçoivent les fonds du RPC et de l'assurance-emploi, ce qui faciliterait le travail administratif des employeurs; et une protection pourrait être envisagée pour les gens qui ne font pas partie de la population active.

Si certains témoins considéraient la participation volontaire comme un atout, d'autres étaient d'avis que ce type de régime n'empêcherait pas que des groupes de Canadiens continuent d'avoir un revenu de retraite insuffisant. Le Comité recommande :

Recommandation 12

Que le gouvernement, conditionnel à l'approbation des provinces, instaure un régime de pensions du Canada supplémentaire et facultatif afin d'aider les Canadiens à économiser davantage.

c) Régimes coopératifs et régimes interentreprises

Une autre façon d'accroître la protection et l'épargne-retraite dans les petites et moyennes entreprises consisterait à encourager la création de régimes interentreprises à l'intérieur d'une industrie ou d'un secteur d'activité. M^{me} Claudette Carboneau, de la CSN, a expliqué un des grands avantages des régimes interentreprises :

Ils permettent de regrouper un nombre important de petites entreprises et d'atteindre une masse critique suffisante pour permettre des économies d'échelle sur les frais de gestion et d'administration. Plus encore, ils permettent d'instaurer des régimes à prestations déterminées là où cela s'avère extrêmement difficile⁴⁹.

Les représentants de Watson Wyatt ont indiqué que les régimes interentreprises auraient comme avantages des frais de gestion moindres et une surveillance professionnelle de la gestion des placements. Il serait ainsi plus facile pour les Canadiens d'épargner en vue de leur retraite. La Confédération des syndicats nationaux a donné au Comité un exemple de régime sectoriel établi pour les services de garde au Québec :

On a réussi à y mettre en place un régime qui vise 1 400 petites entreprises d'environ une trentaine d'employés. Cela permet d'offrir un fonds de pension très intéressant à 50 000 travailleuses, puisque ce sont majoritairement des femmes. Avant la mise sur pied de ce régime, il y avait seulement quelques régimes d'accumulation de capital dans ces entreprises. En regroupant l'ensemble des entreprises du secteur dans un même régime, il a été possible de mettre sur pied un régime de retraite à prestations

49 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 19 novembre 2009 (Mme Claudette Carboneau, présidente, Confédération des syndicats nationaux (CSN)).

régime universel de pensions pour les personnes sans régime d'employeur. Instauré graduellement sur un certain nombre d'années, le régime universel de pensions élargirait la protection du RPC de façon à fournir 70 % du revenu d'avant la retraite.

Le Congrès du travail du Canada a également proposé une mesure qui vise à élargir la protection du RPC. Il s'agirait de doubler la proportion des gains moyens que remplace le RPC en la faisant passer de 25 à 50 % sur une période de sept à dix ans jusqu'à concurrence de 1 635 \$ par mois, mesure qui serait financée par la hausse des cotisations des travailleurs et des employeurs.

L'élargissement de la protection serait obligatoire pour tous les employeurs et les travailleurs. Certains témoins ont vanté les mérites de l'universalité, alors que d'autres ont dit craindre que cette mesure n'alourdisse la charge des entreprises.

Le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 11

Que le taux de remplacement prévu par le Régime de pensions du Canada de 25 % soit porté à 50 %, pour garantir un revenu décent et un niveau de vie acceptable, et que cette modification soit apportée progressivement au cours des dix prochaines années.

b) Régime supplémentaire de retraite

Plusieurs propositions visent à élargir le système public par l'instauration d'un régime supplémentaire de retraite. Le Comité a appris, par exemple, que l'Alberta et la Colombie-Britannique proposent d'établir un régime supplémentaire à cotisations déterminées et à participation volontaire qui viendrait s'ajouter au RPC. Keith Ambachtscheer, professeur adjoint de finances à la Rotman School of Management de l'Université de Toronto, a présenté un projet de régime supplémentaire de retraite dans un document publié en 2008 par le C.D. Howe Institute et intitulé *Le régime supplémentaire de retraite du Canada (RSRC) — Vers un régime de retraite adéquat et abordable pour tous les Canadiens*⁴⁸.

Ce modèle présente notamment les caractéristiques qui suivent : les cotisations seraient volontaires pour les travailleurs et les employeurs; le régime assurerait une protection complète aux travailleurs et la transférabilité des fonds d'un emploi à l'autre au Canada; les institutions qui administrent les pensions agiraient de manière transparente et

À l'évidence, il faut élargir la protection en matière de pension et augmenter les économies des Canadiennes qui travaillent dans le secteur privé. Nous devons donc trouver de nouvelles façons d'aider les femmes à épargner pour leur retraite et compenser l'épargne-retraite moins élevée qu'elles ont accumulée à cause de leur parcours irrégulier sur le marché du travail⁴⁶.

Différentes mesures actuellement à l'étude au Canada visent à régler cette situation. Le présent chapitre fait état de certaines de ces propositions et des opinions des témoins à leur sujet.

Les principaux changements proposés consistent à :

- Élargir la protection du RPC par la hausse du taux de remplacement ou par une hausse généralisée des cotisations;

- Ajouter un niveau au régime public de pensions pour compléter les prestations provenant des autres piliers du système de revenu de retraite. C'est le sens d'une proposition présentée conjointement par l'Alberta et la Colombie-Britannique ainsi que du projet de RSRC élaboré par Keith Ambachtscheer et décrit dans une publication du C.D. Howe Institute⁴⁷;

- Favoriser l'établissement de régimes de pensions plus vastes, soit en permettant aux petites entreprises, aux gens de métier et aux professionnels d'instaurer des régimes coopératifs, soit en permettant aux institutions financières d'instaurer des régimes interentreprises;

- Modifier le cadre financier et réglementaire de façon à intégrer de nouvelles dispositions dans les régimes de pensions, à encourager plus d'employeurs à instaurer des régimes et à autoriser les travailleurs autonomes à adhérer à un régime.

a) Élargir la protection du Régime de pensions du Canada

Diverses organisations jugent nécessaire d'offrir une meilleure protection en matière de revenu de retraite à la majorité des Canadiens qui n'ont pas de régime privé de pensions. L'Association canadienne des individus retraités propose l'établissement d'un

46 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 17 novembre 2009 (Mme Martine Sohier, actuaire-conseil principale, Retraite, Watson Wyatt Worldwide).

47 Keith Ambachtscheer, Le RSRC — Vers un régime de retraite adéquat et abordable pour tous les Canadiens, C.D. Howe Commentary 265, mai 2008, http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_265french.pdf.

immigrants; salariés, employés et travailleurs autonomes; personnes handicapées, jeunes et personnes âgées.

Le Comité est apte à conclure qu'il y a une importante problématique hommes-femmes à évaluer dans toutes les propositions de mesures et de lois portant sur les pensions. La présence des femmes dans la population active a grandement progressé au cours des dernières décennies, mais elles continuent de gagner moins que les hommes et d'assumer une part beaucoup plus grande du travail de soins non rémunéré. Qui plus est, les femmes ont une espérance de vie plus longue que les hommes et devront donc étirer leur épargne-retraite sur une plus longue période. Selon le Comité, il faut se garder d'être trop optimiste en pensant que l'écart entre les hommes et les femmes au chapitre du revenu de retraite disparaîtra dans un proche avenir. Si le gouvernement établit ses politiques en se basant sur ce postulat erroné, les femmes âgées continueront d'être plus pauvres que les hommes âgés pendant encore de nombreuses années, ce qui serait inacceptable. Le Comité recommande par conséquent :

Recommandation 9

Que le gouvernement fédéral effectue de façon approfondie une analyse comparative entre les sexes de toutes les propositions de mesures touchant les femmes et les pensions. À cette fin, il faudrait prendre en considération l'effet du travail de soins non rémunéré sur le revenu à vie des femmes; l'effet des soins dispensés aux personnes âgées, responsabilité surtout assurée par les femmes; et le fait que les femmes ont une espérance de vie plus longue que les hommes.

L'analyse comparative entre les sexes nécessite des données ventilées selon le sexe. Le Comité a été informé qu'il est difficile d'obtenir ce genre de données sur les femmes et les pensions au niveau fédéral. Il recommande donc :

Recommandation 10

Que toutes les données du gouvernement fédéral sur les pensions et les revenus soient ventilées selon le sexe, aux fins de l'analyse comparative entre les sexes, de manière à faciliter le suivi des tendances dans les revenus de retraite des femmes et des hommes. Le Comité recommande aussi que les futurs examens triennaux du Régime de pensions du Canada déterminent clairement les effets possibles des changements sur les femmes et les hommes.

B. Aperçu des mesures proposées

Au chapitre 4, nous avons vu que beaucoup de Canadiens n'épargnent pas suffisamment pour maintenir leur niveau de vie à la retraite. Le Comité partage l'avis de Mme Martine Sohier, actuaire-conseil principale, Retraite, Watson Wyatt Worldwide :

CHAPITRE 5 : RENFORCER LE TROISIÈME PILIER DU SYSTÈME DE REVENU DE RETRAITE

A. Principales recommandations

Au cours de son étude, le Comité a été amené à conclure que, pour assurer la sécurité du revenu des personnes âgées — hommes et femmes —, il faudra plus que de légères modifications aux trois piliers du système de revenu de retraite. Les témoins l'ont encouragé à examiner des moyens de renforcer le troisième pilier. Le Comité a trouvé impressionnante la diversité des propositions qu'ont formulées les spécialistes des régimes de retraite, les chercheurs et les représentants d'organismes du secteur privé et d'organisations syndicales du Canada. Bien qu'il ne soit pas prêt à appuyer aucune de ces propositions pour l'instant, il souscrit à l'idée, maintes fois exprimée, qu'un sommet sur les pensions serait l'occasion d'un débat approfondi sur les revenus de retraite.

Le Comité salue le gouvernement fédéral pour ses consultations récentes sur le renforcement du cadre législatif et réglementaire des régimes privés de pensions. Il attend aussi avec impatience les conclusions du Groupe de travail sur le caractère adéquat du revenu de retraite, qui doit remettre son rapport aux ministres fédéral et provinciaux des Finances en décembre. Le Comité recommande :

Recommandation 7

Que le gouvernement continue d'examiner attentivement les moyens par lesquels il peut mieux protéger le niveau de vie des Canadiens à la retraite, en apportant les changements récemment annoncés aux règlements qui s'appliquent aux régimes de retraite complémentaires régis par le gouvernement fédéral; qu'il collabore avec toutes les parties qui doivent assister à la réunion des ministres des Finances les 17 et 18 décembre à Whitehorse pour examiner attentivement les résultats du groupe de travail sur le caractère adéquat du revenu de retraite.

Cette initiative marque un bon départ, mais ne constitue qu'un élément du vaste projet de réforme du système de retraite. Le Comité recommande :

Recommandation 8

Que le gouvernement tienne un sommet sur les pensions en 2010 et fasse en sorte que ce sommet réunisse l'éventail le plus complet possible d'intervenants pour que les solutions proposées tiennent compte des situations diverses des Canadiens : hommes et femmes; milieux rural et urbain; Autochtones, Canadiens de souche et

Par conséquent, elles sont plus susceptibles d'offrir des régimes de pension à leurs employés⁴⁵. »

Ces différences montrent qu'il importe de réfléchir aux moyens d'accroître le taux de protection dans les petites et moyennes entreprises du secteur des services et aux types de régimes qui avantageraient le plus les travailleurs atypiques et à temps partiel. Les témoins ont proposé différents moyens d'atteindre les objectifs souhaités, ce que présente le chapitre 5.

45 Ibid.

Déclarants de 25 à 54 ans : Répartition en fonction des gains et du pourcentage des participants à un régime dans les groupes de gains, Canada 2006

Femmes		Hommes	
Répartition dans les groupes	de gains (%)	Répartition dans les groupes	de gains (%)
% des participants à un régime dans les groupes de gains		% des participants à un régime dans les groupes de gains	
Moins de 10 000 \$*	32,4 %	18,9 %	2,9 %
10 000 \$ à 19 999 \$	14,6 %	10,0 %	9,6 %
20 000 \$ à 29 999 \$	13,6 %	10,5 %	18,3 %
30 000 \$ à 39 999 \$	12,7 %	11,9 %	30,8 %
40 000 \$ à 49 999 \$	9,3 %	11,3 %	44,5 %
50 000 \$ à 59 999 \$	6,0 %	9,4 %	55,0 %
60 000 \$ à 69 999 \$	4,2 %	7,6 %	61,8 %
70 000 \$ à 79 999 \$	2,9 %	5,7 %	65,6 %
80 000 \$ à 99 999 \$	2,5 %	6,8 %	65,8 %
100 000 \$ à 119 999 \$	0,9 %	3,1 %	60,1 %
120 000 \$ ou plus	1,2 %	4,7 %	44,9 %
Total**	100,0 %	100,0 %	

Source : Statistique Canada, Fichier de données administratives longitudinales.

L'Alliance de la fonction publique du Canada a signalé que les femmes qui prennent leur retraite de la fonction publique fédérale avec une pleine pension reçoivent presque autant que les hommes, soit 97,7 %. Cela est attribuable aux « avantages dont jouissent les femmes comme cotisantes au régime, y compris la possibilité d'accumuler, sous réserve de certaines conditions, du service ouvrant droit à pension lorsqu'elles sont en congé non payé pour obligations familiales, de maternité, parental ou pour réinstallation d'un conjoint⁴³ » et aux mesures qui permettent aux employés à temps partiel de cotiser à un régime de pensions.

Le taux de protection des femmes est grandement influencé par le secteur public. M. Terence Yuen a dit au Comité que, si l'on exclut le secteur public pour se concentrer sur le secteur privé, le taux de protection des femmes, 23 %, reste considérablement inférieur à celui des hommes, 32 %⁴⁴. Cette situation s'explique en partie par le fait que « dans le secteur privé, les femmes ont tendance à travailler davantage dans le secteur des services, constitué de nombreuses petites entreprises sans régime de pensions. En revanche, une grande proportion d'hommes travaillent dans le secteur de production des biens, où les entreprises sont en général plus grandes et davantage syndiquées.

43 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 1^{er} décembre 2009 (Mme Patty Ducharme, vice-présidente exécutive nationale, Bureau de l'exécutif, Alliance de la fonction publique du Canada). [Traduction]

44 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 17 novembre 2009 (M. Terence Yuen, économiste principal, Canadian Research and Innovation Centre, Watson Wyatt Worldwide).

L'écart entre la proportion des femmes et la proportion des hommes qui participent à des RPA s'est rétréci, mais cette situation est principalement attribuable au fait que la protection chez les hommes a largement diminué. Un témoin de Ressources humaines et Développement des compétences Canada a fait observer que la proportion des hommes qui participaient à un régime de pensions agréé est passée de 52 % en 1979 à 37,5 % en 2006⁴⁰. Pendant cette période, la protection des femmes a progressé légèrement, passant de 36,1 % à 38,9 %. En 2007, le taux de protection des femmes a dépassé celui des hommes. Les femmes rattrapent aussi les hommes pour ce qui est de la durée de la période de cotisation. Le Comité a été informé que « d'ici 2017, 33 % des femmes âgées de 65 ans auront cotisé à un RPA pendant au moins 15 ans comparativement à 36 % des hommes⁴¹ ».

M. Terence Yuen, économiste principal, Watson Wyatt Worldwide, a donné l'explication suivante : « Cette tendance est imputable à la participation accrue des femmes sur le marché du travail et aux modifications apportées aux lois régissant les pensions qui ont obligé les employeurs disposant de régimes de pensions à inclure les travailleurs à temps partiel⁴². »

Toutefois, comme l'illustre le tableau ci-dessous, les femmes qui bénéficient d'un régime de pensions au Canada continuent de gagner moins que les hommes en moyenne. Étant donné que les prestations de retraite sont généralement proportionnelles à la rémunération, il est probable que les femmes continueront d'obtenir moins que les hommes du régime de leur employeur.

- 40 *Ibid.*
- 41 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 6 octobre 2009 (M. Thomas Shepherd, directeur, Division de la retraite et du vieillissement, Ressources humaines et Développement des compétences Canada).
- 42 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 17 novembre 2009 (M. Terence Yuen, économiste principal, Canadian Research and Innovation Centre, Watson Wyatt Worldwide).

Recommandation 5

Que le gouvernement explore la possibilité de permettre le retrait plus progressif des montants du Fonds enregistré de revenu de retraite (FERR).

C. Régimes de pensions agréés offerts par l'employeur (RPA).

Les deux principaux types de RPA sont les régimes à prestations déterminées (RPD) et les régimes à cotisations déterminées (RCD).

Les *régimes à prestations déterminées* définissent soit le montant des prestations que recevront les participants, soit le mode de calcul de ces prestations (en fonction de facteurs comme l'âge, la rémunération et les années de service du participant). En revanche, les *régimes à cotisations déterminées* fixent à l'avance la cotisation patronale, qui représente habituellement un pourcentage de la rémunération et est destinée aux participants visés. La pension reçue par le bénéficiaire de ce type de régime dépend en partie du rendement obtenu sur les placements.

Les régimes à prestations déterminées offrent des rentes viagères prévisibles, généralement établies en fonction des années de service et correspondant à un pourcentage fixe du salaire. Bien que souhaitables pour les salariés, ils sont complexes et risqués pour les employeurs, surtout dans le contexte économique des dernières années. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 6 :

Que le gouvernement adopte dans les plus brefs délais une loi sur la protection des régimes de retraite sous juridiction fédérale afin d'éviter que les prestataires ne subissent des réductions de leurs prestations pour les retraités ou futurs retraités.

Des témoins ont dit avoir constaté un recul des régimes à prestations déterminées, surtout dans le secteur privé. Selon un témoin de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, « la protection des RPD a diminué, passant de 43,5 % en 1979 à 30,6 % en 2006, alors que les RCD se sont accrus, pour passer de 2,4 % en 1979 à 6 % en 2006. En 2006, 32,3 % des femmes dans la population active souscrivaient à un RPD comparativement à 29,1 % des hommes³⁹. »

39 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 6 octobre 2009 (M. Thomas Shepherd, directeur, Division de la retraite et du vieillissement, Ressources humaines et Développement des compétences Canada).

proportion de leur revenu tiré des REER est passée de 11,6 % en 1990 à 27,3 % en 2005. Le Comité a aussi été informé que les cotisations aux REER sont en hausse depuis les années 1980 tant pour les femmes que pour les hommes :

La proportion de femmes âgées de 35 à 39 ans qui cotisent s'est élevée pour passer de 9 p. 100 en 1981 à 31 p. 100 en 2001. Au cours de la même période, la proportion d'hommes âgés de 35 à 39 ans qui cotisent s'est élevée de 21 p. 100 à 38 p. 100. Bien qu'il subsiste un écart entre les hommes et les femmes, celui-ci s'est considérablement réduit au fil du temps³⁷.

Des témoins ont dit au Comité que la plupart des Canadiens versent moins d'argent dans leur REER que le montant auquel ils ont droit. Selon des représentants du ministère des Finances, plus de 90 % des travailleurs à faible ou moyen revenu ont des droits de cotisation inutilisés. C'est même le cas chez une bonne proportion des travailleurs à revenu élevé. Par exemple, 70 % des personnes qui gagnent plus de 125 000 \$ n'utilisent pas pleinement leurs droits de cotisation.

Tout en insistant sur l'importance de l'épargne-retraite, un certain nombre de témoins ont signalé que le mécanisme des REER soulève des problèmes. M. Pierlot, de Towers Perrin, a résumé ces problèmes comme suit :

La plupart des gens ne peuvent pas l'utiliser; ils déboursent des frais très élevés; lorsqu'ils reprennent une carrière après avoir passé une période à s'occuper d'un enfant ou je ne sais quoi, ils ne peuvent pas épargner assez d'argent; s'ils ont perdu de l'argent à cause des marchés, ils ne peuvent pas élever le montant de leurs cotisations pour se rattraper³⁸.

Le nouveau Compte d'épargne libre d'impôt, même s'il n'a pas été conçu précisément pour la retraite, pourrait servir en partie à cette fin. Comme l'a indiqué le Comité au chapitre 2, les personnes à faible revenu admissibles au SRG sont fortement pénalisées si elles retirent de l'argent d'un REER. Le Comité se réjouit de voir que le Compte d'épargne libre d'impôt offre aux personnes à faible revenu un instrument d'épargne où elles pourront puiser sans devoir subir une baisse de leurs prestations du SRG.

Reconnaissant que l'espérance moyenne de vie des Canadiens augmente, le Comité recommande :

- 37 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 6 octobre 2009 (M. Thomas Shepherd, directeur, Division de la retraite et du vieillissement, Ressources humaines et Développement des compétences Canada).
- 38 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 5 novembre 2009 (M. James Pierlot, conseiller principal, Towers Perrin).

risque. M^{me} Nathalie Joncas, de la Confédération des syndicats nationaux (CSN), a émis l'opinion suivante :

Pendant la crise économique, on a bien vu que même les plus grands gestionnaires avaient beaucoup de difficulté à traverser cette crise. Comment demander à monsieur et à madame, peu importe leur âge, de faire cette planification, cette gestion?³⁵ La planification de la retraite doit nécessairement passer par une collectivisation.

Le mémoire présenté par Towers Perrin fait ressortir ce qui peut aller mal avec les régimes à cotisations déterminées et les REER :

- Épuiser ses économies avant la fin de sa vie;
- Perdre ses économies en raison de mauvaises décisions de placement;
- Devoir puiser dans son épargne-retraite lorsque les marchés connaissent des difficultés;
- Ne pas avoir épargné suffisamment pour maintenir le niveau de vie souhaité et
- Avoir des dépenses plus élevées que prévu.³⁶

Le représentant de Towers Perrin a déploré que les Canadiens n'épargnent pas assez, n'investissent pas correctement et continuent de faire des placements à risque élevé une fois à la retraite. La plupart des témoins ont dit que l'éducation financière peut remédier en partie à cette situation, mais qu'il faut prendre davantage de mesures proactives pour faciliter l'épargne en vue de la retraite. M. Edward Whitehouse, de l'OCDE, a mis en relief l'importance de bonnes stratégies de placement par défaut. Comme nous le verrons au chapitre 5, diverses mesures qui visent l'établissement de stratégies par défaut sont présentement à l'étude au Canada.

B. Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER)

Les femmes puisent dans les REER une part croissante de leur revenu de retraite. Ressources humaines et Développement des compétences Canada a signalé que la

35 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 19 novembre 2009 (Mme Nathalie Joncas, actuaire, Confédération des syndicats nationaux (CSN)).

36 Towers Perrin, *Mémoire*, 4 novembre 2009, p. 28.

susceptibles de connaître la pauvreté à la retraite que les hommes³². » Comme les revenus des femmes sont inférieurs, il leur est difficile d'économiser de l'argent par elles-mêmes en vue de leur retraite. D'après Monica Townson, « [t]out cela influencera, bien entendu, les montants que les femmes peuvent s'attendre à toucher à leur départ de la population active³³ ».

Le Comité a demandé aux témoins si, à leur avis, une meilleure éducation financière permettrait à plus de Canadiens d'épargner pour la retraite. La plupart des témoins ont reconnu l'importance de l'éducation financière. M. Terence Yuen, économiste principal, Canadian Research and Innovation Centre, Watson Wyatt Worldwide, a signalé que contrairement au Canada certains pays, dont le Royaume-Uni et l'Australie, ont un volet obligatoire d'éducation financière dans leurs programmes d'études. Le Comité est d'avis que l'éducation financière peut aider les Canadiens à mieux comprendre ce que sera leur revenu à la retraite et, par conséquent, à faire des choix plus éclairés en matière de planification financière. Elle peut améliorer la connaissance des questions financières et encourager à l'épargne. Le Comité exhorte le gouvernement à envisager des moyens efficaces d'encourager les Canadiens à épargner en vue de leur retraite.

Même s'ils jugent importante l'éducation financière, la majorité des témoins ne pensent pas qu'elle est particulièrement efficace en soi. M. Edward Whitehouse, chef de l'Analyse des politiques de pensions, Division des politiques sociales, OCDE, a mentionné que :

[...] la documentation qui porte sur l'économie comportementale — discipline très en vogue ces jours-ci qui traite de la façon dont les gens prennent des décisions dans ce domaine — révèle que même les gens pleinement informés qui possèdent toutes les connaissances nécessaires en matière de finance font néanmoins tous les mauvais choix. Il y a une longue liste de termes techniques, comme « aversion à la perte myope », et ce genre de choses, qui donnent à penser que les gens ne font pas des choix financiers rationnels³⁴.

Des témoins ont dit qu'il est difficile de prendre des décisions financières éclairées en vue de la retraite. Ils ont fait observer que, si les participants à un régime de pensions à prestations déterminées n'ont pas en général à prendre des décisions complexes en matière de placement, ceux qui se fient à l'épargne privée, en revanche, ont besoin d'avoir des connaissances beaucoup plus poussées pour faire des choix éclairés et gérer le

32 Ibid.

33 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 19 novembre 2009 (Mme Monica Townson, conseillère et associée en recherche, Centre canadien de politiques alternatives).

34 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 5 novembre 2009 (M. Edward Whitehouse, chef, Analyse des politiques de pensions, Division des politiques sociales, Organisation de coopération et de développement économiques).

CHAPITRE 4 : LE TROISIÈME PILIER DU SYSTÈME DE REVENU DE RETRAITE — ÉPARGNE-RETRAITE

ASSORTIE D'UNE AIDE FISCALE

Le troisième pilier du système de revenu de retraite est l'épargne privée assortie d'une aide fiscale, qui est rendue possible par les REER et les RPA offerts par l'employeur. Un représentant du ministère des Finances a dit au Comité :

Ces régimes permettent de combler l'écart entre les régimes publics de pensions et les objectifs des Canadiens et des Canadiennes en matière de revenu de retraite. Le report de l'impôt sur les RPA et les REER constitue un avantage précieux qui incite et aide les Canadiens et Canadiennes à épargner en vue de la retraite. De plus, il permet aux particuliers d'accroître leurs économies plus rapidement que s'ils investissaient hors des régimes enregistrés. Les limites des cotisations et des prestations des RPA et des REER sont fixées de manière à permettre à la plupart des contribuables d'accumuler suffisamment d'épargnes au cours d'une carrière de 35 années pour bénéficier d'un revenu de retraite équivalent à 70 p. 100 de leurs gains prélabes à la retraite. Les limites des RPA et des REER sont intégrées et fournissent aux Canadiens et aux Canadiennes des possibilités d'épargnes comparables, qu'ils choisissent d'investir dans un RPA, dans un REER ou dans une combinaison des deux³⁰.

A. Épargne en vue de la retraite

Le Comité a appris que les prestations viagères provenant des deux premiers piliers du système de revenu de retraite atteignent 15 000 à 20 000 \$ par année. Cependant, comme le lui a indiqué M. James Pierlot, conseiller principal, Towers Perrin : « Dans la plupart des régions canadiennes, un revenu annuel de 15 000 à 20 000 \$ ne suffit pas à assurer une retraite confortable³¹. » La plupart des Canadiens, a-t-on dit au Comité, épargnent trop peu, trop tard.

Le gouvernement fédéral offre des encouragements fiscaux à l'épargne, sous forme de mécanismes tels que les REER. Or, selon ce que le Comité a entendu, la plupart des Canadiens ne tirent pas pleinement parti de ce mécanisme. M. Pierlot s'est fait l'écho de plusieurs témoins lorsqu'il a dit au Comité : « Les Canadiennes épargnent moins que les Canadiens, même si elles devraient épargner plus. Elles ne peuvent pas accumuler autant d'argent que les hommes, proportionnellement. Cela signifie que les femmes sont plus

30 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 3 novembre 2009 (M. Chris Forbes, directeur général, Relations fédérales-provinciales et politique sociale, ministère des Finances).

31 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 5 novembre 2009 (M. James Pierlot, conseiller principal, Towers Perrin).

Par ailleurs, le montant de la pension différée est majoré de 0,5 % pour chaque mois suivant le 65^e anniversaire de naissance. Le projet de loi qu'étudie actuellement le Parlement prévoit que la pénalité passerait progressivement à 0,6 % par mois et l'incitatif, à 0,7 %. Un mémoire produit par 14 groupes de femmes du Québec fait valoir que la sécurité économique des femmes serait améliorée si elles travaillaient plus longtemps, mais que, pour atteindre cet objectif, il faudrait accroître l'encouragement à retarder la retraite, et non accroître la pénalité pour retraite anticipée.

La mesure proposée pour les personnes qui touchent une pension du RPC par anticipation vise à rectifier le facteur d'ajustement actuariel et à encourager les travailleurs à demeurer actifs plus longtemps. Des témoins ont toutefois indiqué que, pour beaucoup d'aidants naturels, le départ à la retraite n'est pas volontaire. M^{me} Lynn McDonald explique la situation :

les femmes sont obligées de prendre leur retraite plus tôt, un départ à la retraite qui peut s'apparenter à un vol, parce qu'elles ne pensent pas qu'elles devront prendre une retraite. Qu'arrive-t-il donc quand la période de dispensation de soins prend fin, ce qui pourrait durer jusqu'à 10 ans, et qu'elles cherchent à retourner sur le marché du travail? Leur capital humain s'est détérioré, elles ont dépensé ou utilisé les économies de toute une vie et elles peuvent à peine se permettre de sortir pour chercher un emploi. Ensuite, elles font face à la discrimination parce qu'elles sont des travailleuses plus âgées. Et qui veut de travailleuses plus âgées?²⁹

Le renforcement de la pénalité pour retraite anticipée entraînera une réduction à vie du revenu de pension des aidants naturels qui sont forcés de prendre leur retraite. Le Comité insiste à nouveau sur l'importance du travail de soins non rémunéré, contribution invisible de 25 milliards de dollars par année. Le Comité exhorte le gouvernement à trouver des moyens d'éviter que le RPC ne pénalise les travailleurs âgés qui réduisent leur activité professionnelle pour s'occuper de proches malades ou handicapés.

Que le gouvernement envisage d'instaurer une disposition d'exclusion semblable à la clause d'exclusion pour élever des enfants, pour les personnes qui réduisent leur activité professionnelle afin de s'occuper d'une personne malade, handicapée ou âgée qui a besoin de soins.

Le RPC accorde aussi une pension de survivant aux conjoints admissibles en cas de décès du cotisant. L'admissibilité et le montant de la pension sont déterminés en fonction de critères comme l'âge du survivant et le fait qu'il ait ou non des enfants à charge et qu'il soit ou non handicapé. En 2008, 84 % des survivants étaient des femmes. Le Comité a appris que cette mesure reposait au départ sur l'hypothèse que le pensionné faisait vivre un conjoint qui avait réduit son activité professionnelle pour s'occuper des enfants, mais qu'en raison du taux élevé de divorce et de séparation, la pension de survivant est parfois attribuée à quelqu'un d'autre que la personne qui s'est occupée des enfants. Compte tenu de l'évolution des situations familiales, le Comité exhorte le gouvernement à examiner les moyens possibles de moderniser la pension de survivant.

Enfin, le RPC prévoit le partage des crédits de pension, c'est-à-dire la répartition des crédits de cotisation en cas de divorce ou de séparation de personnes mariées ou de rupture d'une union de fait. Cette mesure permet aux anciens époux et conjoints de fait de recevoir en parts égales des crédits du RPC accumulés durant la période de cohabitation. Le RPC reconnaît ainsi la contribution apportée à la famille et à la société par les deux conjoints sous forme de travail rémunéré, de travail non rémunéré au foyer ou les deux. Le partage fait en sorte que les anciens conjoints touchent une part égale des crédits du RPC, qui sont le fruit d'efforts communs. M. Dominique La Salle, sous-ministre adjoint principal interimaire, Sécurité du revenu et développement social, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada, a indiqué qu'«[e]n 2005, 95 % de tous les demandeurs de crédits partagés étaient des femmes, dont la grande majorité ont pu profiter de cette disposition ».

C. Modifications proposées au RPC par suite de l'examen triennal

Le 25 mai 2009, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Finances ont recommandé des modifications au RPC dans le cadre de l'examen du régime qu'ils sont tenus d'effectuer tous les trois ans. Le projet de loi prévoyant ces modifications est actuellement à l'étude au Sénat. Il vise à aider les travailleurs âgés à combiner revenu de pension et revenu de travail s'ils le désirent; à permettre aux salariés de plus de 65 ans et à leur employeur de continuer à cotiser au RPC pour que les salariés puissent bonifier leur pension; à appliquer un ajustement actuariel aux dispositions du RPC sur la retraite souple, selon les modalités qui suivent.

Les dispositions du RPC sur la retraite souple permettent de toucher des prestations de retraite dès l'âge de 60 ans. Cependant, la pension est réduite de 0,5 % par mois entre le moment de la retraite et le 65^e anniversaire de naissance du pensionné.

Certains témoins ont indiqué que l'exclusion des années de faible revenu n'était pas suffisante. Ils ont pressé le Comité de recommander que des cotisations de retraite soient versées au nom des personnes qui donnent des soins sans être rémunérées. Un mémoire produit par 14 groupes de femmes du Québec demande au gouvernement de suivre l'exemple de plusieurs pays européens (France, Allemagne, Suède, Autriche) en versant des cotisations de retraite au nom des femmes et des hommes qui se sont retirés de la population active pour s'occuper de jeunes enfants ou d'une personne malade, handicapée ou âgée qui avait besoin de soins. Des témoins ont précisé que cette cotisation pourrait correspondre à 60 % du maximum de la rémunération assurable des personnes qui s'occupent d'enfants de moins de sept ans. M. Jean-Pierre Laporte a suggéré comme autre solution de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu, qui

[...] stipule qu'on ne peut pas avoir un régime de pension à moins qu'il y ait une relation de travail, c'est-à-dire un revenu établi dans un T4. Lorsqu'une personne travaille à la maison, et qu'elle n'est pas rémunérée, eh bien, elle n'a pas accès à tout ce qui s'appelle régime de pension agréé. Une façon rapide de régler le problème serait d'éliminer ce régime²⁷ et de permettre aux femmes au foyer de participer à un régime de

Le Comité exhorte le gouvernement à étudier l'éventail des moyens à prendre afin d'éviter que les aidants naturels ne soient pénalisés par le régime public de pensions. Des témoins ont signalé que les Canadiens seront de plus en plus appelés à s'occuper de membres de la famille vieillissants sans être rémunérés et que le régime de pensions ne devrait pas les pénaliser. Monica Townsend a donné un exemple qui illustre les effets de cette situation sur les prestations du RPC :

[...] supposons qu'une femme âgée de 55 ans soit obligée de se retirer de la population active pour s'occuper de son mari âgé ou d'un parent ayant une incapacité. Lorsqu'elle présente sa demande de pension de retraite [...] les cinq années où elle n'avait pas de gains entre l'âge de 55 et de 60 ans doivent être incluses pour les fins du calcul de ses gains moyens, ce qui va nécessairement faire baisser sa moyenne, si bien qu'elle touchera une pension de retraite réduite²⁸.

Étant donné le vieillissement de la population et la nécessité qui en résulte de prendre soin de membres de la famille âgés, le Comité préconise l'adoption de mesures qui empêcheront l'aidant naturel de recevoir des prestations du RPC réduites pour le reste de sa vie. Par conséquent, le Comité recommande :

27 *Témoignages*. 2^e session. 40^e législature, 17 novembre 2009 (M. Jean-Pierre Laporte, avocat, à titre personnel).
28 *Témoignages*. 2^e session. 40^e législature, 19 novembre 2009 (Mme Monica Townsend, conseillère et associée en recherche, Centre canadien de politiques alternatives).

Tableau 3.1 Projection du nombre de nouveaux retraités du RPC

	Nombre projeté de nouveaux bénéficiaires (millies)			Pension mensuelle moyenne des nouveaux bénéficiaires (\$)		
	Femmes	Hommes	Ratio F/H	Femmes	Hommes	Ratio F/H
2007	134,0	135,9	98,6 %	369,33	553,89	66,7 %
2010	149,6	149,6	100 %	409,83	582,27	70,3 %
2015	172,2	171,2	100,5 %	483,56	648,14	74,6 %
2025	201,2	200,8	100,1 %	692,94	874,57	79 %
2050	217,4	213,5	101,8 %	1 829,78	2 171,05	84,3 %

Source : Données d'un mémoire préparé par Bob Baldwin à partir des données du 23^e Rapport actuariel du RPC, 2007.

B. Le RPC et le travail de soins non rémunéré

À l'heure actuelle, le RPC prévoit trois mesures pour tenir compte du travail de soins non rémunéré, qui est surtout exercé par les femmes : les dispositions d'exclusion générale et d'exclusion pour élever des enfants, la pension de survivant et le partage des crédits de pension en cas de séparation ou de divorce.

Pour le calcul des prestations du RPC, il est permis d'exclure 15 % des mois de toute la période cotisable au cours desquels les gains du bénéficiaire ont été faibles ou nuls. Cette disposition d'exclusion générale empêche les bénéficiaires d'être pénalisés pour les périodes de faible revenu dues au chômage, aux études postsecondaires ou à la maladie. Le projet de loi modifiant le RPC, que le Parlement étudie actuellement, prévoit porter le taux d'exclusion générale à 17 %. Cette mesure a été très bien accueillie par les témoins.

Le RPC renferme aussi la disposition d'exclusion pour élever des enfants, qui permet d'exclure les années au cours desquelles le bénéficiaire avait un enfant de moins de sept ans. Comme Monica Townson l'a dit au Comité, cette mesure fait en sorte « que les femmes ne soient pas pénalisées si elles quittent la population active pour avoir des enfants ou pour rester à la maison avec eux, même si elles désirent travailler à temps partiel pendant que leurs enfants sont jeunes²⁶ ». Il s'agit d'une mesure avantageuse pour les parents qui s'occupent de leurs jeunes enfants.

Ensemble, le RPC et la SV/SRG assurent un taux de remplacement du revenu d'environ 40 %. Dans un rapport datant de 2009, l'économiste canadienne Monica Townsend indique que « la SV procure environ 13 % des gains avant la retraite. Les prestations de retraite du RPC procurent un autre 25 %, pour un total de 38 %²⁴ ».

Un récent rapport de l'OCDE intitulé *Reforming Retirement Income Systems: Lessons from Recent Experiences of OECD Countries*, signale que dans bien des pays de l'OCDE, les régimes de pension obligatoires assurent un taux de remplacement brut supérieur à celui du Canada. Le taux de remplacement brut moyen dans les pays de l'OCDE est de 58,7 %, comparativement à environ 40 % au Canada. En conséquence, les Canadiens doivent tirer une plus grande part de leur revenu de retraite de sources privées, lesquelles forment le troisième pilier du système de revenu de retraite, à savoir les régimes de pension agréés (RPA) ou les régimes enregistrés d'épargne retraite (REER).

A. Niveau des prestations

Même si la prestation maximale du RPC s'élève à 908,75 \$ par mois, la majorité des bénéficiaires reçoivent considérablement moins que ce montant. Voici ce que Mme Monica Townsend avait à dire au Comité à ce sujet :

[...] la pension de retraite mensuelle versée aux hommes qui ont pris leur retraite en mai 2009 était de 564 \$, et de seulement 391 \$ pour les femmes. En d'autres termes, les femmes touchent moins de 40 % de la prestation maximale. Bien entendu, cet écart traduit le fait que bon nombre de femmes ont passé moins de temps dans la population active pendant leur vie que les hommes²⁵, mais il révèle surtout que les femmes ont des gains inférieurs à ceux des hommes.

Comme l'indique le tableau 3.1 ci-dessous, le Bureau de l'actuaire en chef fait une projection de cet écart entre les prestations du RPC touchées par les femmes et celles touchées par les hommes dans un avenir prévisible.

- 24 Monica Townsend, *What can we do about pensions?* Centre canadien de politiques alternatives, 2009. [Traduction]
- 25 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 19 novembre 2009 (Mme Monica Townsend, conseillère et associée en recherche, Centre canadien de politiques alternatives).

CHAPITRE 3 : LE DEUXIÈME PILIER DU SYSTÈME DE REVENU DE RETRAITE — LE RÉGIME DE PENSION DU CANADA ET LE RÉGIME DES RENTES DU QUÉBEC

Le RPC et le RRQ forment le deuxième pilier de notre système de revenu de retraite au Canada. Ces régimes sont des pensions à cotisation obligatoire pour les travailleurs, financés à parts égales par l'employeur et l'employé. Le RPC offre aux cotisants et à leurs familles un remplacement du revenu de base à la retraite en cas d'invalidité ou de décès d'un salarié. Il englobe les travailleurs dans tous les secteurs de l'économie, y compris ceux qui travaillent dans le cadre d'arrangements de travail atypique et les travailleurs autonomes, parmi lesquels on compte un grand nombre de femmes. Le RPC verse une pension de retraite équivalente à 25 % des gains annuels moyens cumulatifs du cotisant, jusqu'à concurrence de 908,75 \$ par mois.

Le RPC est financé par les cotisations obligatoires que versent presque tous les travailleurs et leurs employeurs y compris les travailleurs autonomes. Le taux de cotisation de 9,9 % s'applique aux gains compris entre le montant de l'exemption de base de l'année (3 500 \$) et le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (46 300 \$ en 2009). Le taux de cotisation est divisé à parts égales entre les employés et les employeurs, de sorte que le montant maximal des cotisations est de 2 118,60 \$ par année (en 2009), tant pour les employés que pour les employeurs. Les travailleurs autonomes versent les cotisations salariales et patronales²³.

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, le premier objectif du système de revenu de retraite du Canada est de prévenir et d'atténuer les situations de faible revenu chez les Canadiens de 65 ans et plus. Son deuxième objectif consiste à aider les Canadiens à ne pas subir de diminution importante de leur niveau de vie au moment de prendre leur retraite. Cet objectif est atteint grâce à l'effet combiné des pensions à cotisation obligatoire pour les travailleurs (RPC et RRQ) et à l'épargne-retraite privée assortie d'une aide fiscale dans un RPA ou un REER.

Le taux de remplacement renseigne sur le revenu de retraite par rapport au revenu pendant les années actives. Le taux de remplacement net compare le revenu après impôt, tandis que le taux de remplacement brut compare le niveau de revenu avant impôt. C'est un indicateur utile pour mesurer la capacité des aînés de conserver le niveau de vie qu'ils avaient avant la retraite.

23 Extrait d'un document du ministère des Finances, Document d'information : *Modifications proposées du Régime de pension du Canada*, mai 2009, <http://www.fin.gc.ca/n08/data/09-051-1-fra.asp>.

Comme il est mentionné précédemment, les aînés vivant seuls sont beaucoup plus susceptibles de se retrouver en situation de faible revenu. Les aînés en couple sont vulnérables à la pauvreté lorsqu'ils perdent leur compagnon ou compagne par suite d'un décès ou d'un divorce. Parce que les femmes ont une espérance de vie plus longue que celle des hommes, c'est une situation qui touche un nombre disproportionné d'entre elles. Les frais encourus par une personne vivant seule sont moins élevés que ceux encourus par un couple, mais le programme de la SV reconnaît que certains frais (comme le loyer et les taxes foncières) sont fixes, qu'ils soient partagés ou non. Cela est pris en compte dans le facteur d'ajustement du programme de la SV. Le Comité s'est fait dire que RHDDC utilise actuellement un facteur d'ajustement de 1,4 pour calculer les frais engagés par une personne vivant seule comparativement à un couple. Des témoins sont d'avis que ce facteur n'est pas représentatif de ce qu'il en coûte réellement pour vivre seul, c'est pourquoi le Comité recommande :

Recommandation 3

Que le facteur d'ajustement applicable aux célibataires soit majoré de 1,4 à 1,6 du montant établi pour un couple, afin de tenir compte de façon plus représentative de ce qu'il en coûte pour vivre seul.

Le Comité a appris qu'à l'origine, la conception de la prestation au survivant de la SV repose sur l'hypothèse que le conjoint survivant (habituellement la femme) dispensera des soins non rémunérés qui limiteront sa participation au marché du travail, d'où sa plus grande dépendance à l'égard du revenu de retraite du conjoint. Plusieurs témoins ont souligné qu'en raison de l'augmentation du nombre de divorces, la personne qui dispense ces soins n'est pas nécessairement celle qui touche la prestation au survivant. En conséquence, l'objectif initial de la prestation au survivant de la SV n'est pas toujours atteint.

Tableau 2.2 Bénéficiaires de la SV, du SRG et d'allocations

	SV		SRG		Allocation	
	Femmes (milliers)	Total (milliers)	Femmes (%)	Total (milliers)	Femmes (milliers)	Total (milliers)
Femmes (%)						
2009	2 567	4 619	56	1 053	1 670	63
2015	3 090	5 676	54	1 212	1 970	62
2025	4 241	7 947	53	1 500	2 506	60
2050	5 774	10 909	53	1 722	2 838	61
						48
						53
						91

Source : Lettre de Ressources humaines et Développement des compétences Canada au Comité permanent de la condition féminine, qui se fonde sur les données du 8^e Rapport actuariel du programme de SV.

Des témoins ont applaudi aux récents changements apportés à la SV et au SRG, notamment à la hausse des prestations mensuelles de SV entrée en vigueur en 2006 et en 2007, et à la décision de faire passer de 500 \$ à 3 500 \$ le montant que l'on peut retirer d'un emploi avant que la prestation du SRG ne soit récupérée. Les aînés à faible revenu peuvent ainsi gagner davantage sans avoir à subir de réduction de leurs prestations de SRG. Le Comité s'est fait dire que d'autres formes de revenu, comme celui provenant d'un REER, ne sont pas assujetties à l'exemption de 3 500 \$. Il craint que cela puisse décourager les Canadiens à faible revenu de mettre de l'argent de côté pour leur retraite. En conséquence, le Comité recommande :

Recommandation 1

Que l'exemption sur le revenu gagné pour le Supplément de revenu garanti s'applique à d'autres formes de revenu, comme le revenu d'un REER.

Le Comité a entendu dire qu'il suffit maintenant de demander une fois et non tous les ans le SRG. Le Comité presse le gouvernement de continuer à simplifier le processus d'obtention du SRG.

Le revenu de base de la SV et du SRG est encore légèrement en deçà du seuil de pauvreté pour certains aînés — en particulier ceux vivant seuls. L'OCDE signale qu'ensemble, la SV et le SRG, portent le revenu des ménages à environ 90 % des seuils de pauvreté calculés pour le Canada. Le Comité recommande :

Recommandation 2

Que le Supplément de revenu garanti soit haussé pour correspondre au seuil de faible revenu après impôt.

Les prestations du Programme de SV sont indexées à l'inflation et le programme est financé grâce aux recettes générales. Les dépenses au titre de ces programmes devraient atteindre 36 milliards de dollars en 2009-2010²¹.

Comme nous l'avons vu au chapitre 1, les tendances ne sont pas les mêmes pour certaines femmes et pour les hommes en ce qui concerne le travail rémunéré et non rémunéré. Comme le Programme de SV et le SRG ne sont pas liés à la participation au marché du travail, ils permettent de verser une pension de retraite aux personnes qui ont eu un travail salarié pendant une période limitée et d'ajouter au revenu de ceux dont la pension de retraite liée à l'emploi est insuffisante. Comme l'a souligné Monica Townson, conseillère et associée en recherche au Centre canadien de politiques alternatives, « la SV est versée aux particuliers. L'admissibilité à la SV ne dépend pas de l'activité sur le marché du travail ni des gains d'un conjoint. Il s'agit d'une pension de retraite versée aux femmes en leur propre nom, et c'est un régime qui respecte l'autonomie économique des femmes²² ».

Comme l'ont noté certains témoins et comme l'indique le tableau 2.2 ci-dessous, il convient de signaler que les femmes forment plus de la moitié des bénéficiaires de la SV, les deux tiers des bénéficiaires du SRG et 90 % des bénéficiaires d'allocations. Ces chiffres confirment que les femmes sont plus nombreuses à dépendre de ce premier pilier du système de revenu de retraite.

21 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 3 novembre 2009 (M. Chris Forbes, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances).

22 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 19 novembre 2009 (Mme Monica Townson, conseillère et associée en recherche, Centre canadien de politiques alternatives).

chez les hommes (environ 44 000), en partie parce qu'il y a plus de femmes âgées que d'hommes âgés au Canada. Le niveau relativement faible de pauvreté²⁰ chez les aînés est souvent attribué au fait que la Sécurité de la Vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG) leur assurent un revenu de base.

Tableau 2.1 Personnes à faible revenu après impôt (SFR - base de 1992), par la prévalence et le nombre estimatif — Canada

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Personnes seules	20,6 %	18,1 %	19,4 %	17,7 %	15,4 %	18,5 %	15,5 %	13,9 %
	223 000	197 000	222 000	201 000	173 000	208 000	179 000	168 000
Personnes âgées	17,6 %	16,8 %	15,9 %	14,7 %	11,5 %	13,6 %	14,0 %	13,0 %
	51 000	50 000	50 000	46 000	36 000	41 000	45 000	44 000
Hommes âgés	21,7 %	18,6 %	20,7 %	18,9 %	16,9 %	20,3 %	16,1 %	14,3 %
	172 00	147 000	172 00	155 00	137 00	167 00	134 00	123 00
Femmes âgées	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : Statistique Canada, *Le revenu au Canada 2007*, p. 87 et 88.

Le premier objectif du système de revenu de retraite du Canada consiste à prévenir et à atténuer les situations de faible revenu chez les Canadiens de 65 ans et plus. La SV est un régime de pension non contributif universel, offert à 98 % des Canadiens âgés de 65 ans ou plus. Le revenu des aînés à faible revenu est ensuite bonifié grâce au SRG.

Dans leurs présentations, le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada et le ministère des Finances ont donné un bref aperçu de la SV et du SRG, et fait savoir que la SV procure un revenu de base mensuel de 517 \$ à pratiquement tous les aînés qui satisfont aux conditions de résidence. En plus de la pension de base de la SV, les personnes âgées à faible revenu peuvent aussi être admissibles au SRG, lequel leur procure une prestation mensuelle pouvant aller jusqu'à 652 \$. Les époux et les conjoints de fait à faible revenu des bénéficiaires du SRG, s'ils sont âgés de 60 à 64 ans, peuvent recevoir aussi l'allocation. Pour les conjoints survivants à faible revenu qui sont âgés de 60 à 64 ans, il existe une allocation aux survivants.

20 Même si le Canada n'a pas de seuil de pauvreté officiel, les seuils de faible revenu (SFR) après impôt tiennent souvent lieu de seuils de pauvreté. Les SFR sont établis à partir des données de l'Enquête sur les dépenses des familles, rebaptisée l'Enquête sur les dépenses des ménages. Ces seuils indiquent à quel niveau de revenu une famille peut se trouver dans le besoin parce qu'elle doit consacrer une plus grande partie de son revenu à l'achat de nécessités, que la famille moyenne de taille similaire. Pour en savoir plus sur les SFR, voir le site Web de Statistique Canada à l'adresse suivante : <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0011x/2004001/4148802-fra.htm>.

CHAPITRE 2 : LE PREMIER PILIER DU SYSTÈME DE REVENU DE RETRAITE — LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE ET LE SUPPLÉMENT DE REVENU GARANTI

Le principal rôle du système de revenu de retraite du Canada est de fournir aux Canadiens un *revenu stable* et *adéquat* durant leur retraite. Le Comité s'est demandé si cet objectif était atteint dans le cas des femmes.

Selon M. Edward Whitehouse, chef de l'analyse des politiques de pensions à l'OCDE, « le taux de pauvreté chez les personnes âgées du Canada est le cinquième des taux les plus faibles parmi les 30 pays de l'OCDE : il est d'environ 4 %, tandis que la moyenne pour les pays de l'OCDE se chiffre à environ 13 %¹⁸ ». À titre de comparaison, le taux de pauvreté chez les personnes âgées atteint 25 % aux États-Unis, et 30 % en Australie et en Irlande, ce qui place le Canada dans une position enviable par rapport à d'autres pays¹⁹.

Malgré tout, certains aînés canadiens continuent d'avoir un revenu inférieur au seuil de faible revenu de Statistique Canada. Le taux de faible revenu chez les aînés en couple est très faible, mais il est considérablement plus élevé chez les aînés seuls. Le risque de vivre une situation de faible revenu est donc beaucoup plus élevé chez les aînés seuls et, comme l'illustre le tableau 2.1, les femmes aînées vivant seules sont un peu plus susceptibles de vivre dans la pauvreté que leurs homologues masculins. Le nombre de femmes aînées vivant dans la pauvreté (123 000) est considérablement plus élevé que

18 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 5 novembre 2009 (M. Edward Whitehouse, chef de l'analyse des politiques de pensions, Division des politiques sociales, Organisation de coopération et de développement économiques).

19 Pour calculer le taux de pauvreté, l'OCDE utilise le revenu disponible équivalent, soit la somme des revenus monétaires que reçoit chaque membre d'un ménage quelle qu'en soit la source (y compris le travail, les placements et les prestations sociales), plus le revenu reçu au niveau du ménage et déduction faite des impôts et des cotisations sociales et de certaines dépenses inévitables. Pour tenir compte des différences de taille et de composition des ménages, ce total est divisé par le nombre d'« équivalents adultes » à l'aide d'une échelle normalisée. L'OCDE utilise un seuil de pauvreté relatif correspondant à la moitié de la médiane du revenu disponible équivalent. (D'après des données tirées du site Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Equivalent_disposable_income) et le témoignage de M. Edward Whitehouse, 5 novembre 2009.)

malades et aux aînés. Les recommandations énoncées dans le présent rapport contribueront aussi, nous l'espérons, à faire en sorte que leur rôle à cet égard soit mieux reconnu. Les témoins ont déclaré souhaiter que les décideurs tiennent compte du travail non rémunéré et que les soins précieux qu'hommes et femmes prodiguent sans rémunération soient reconnus à leur juste valeur de façon à ce qu'ils ne soient pas condamnés à la pauvreté dans leurs vieux jours.

On a aussi fait remarquer au Comité que contrairement aux femmes mariées, les femmes seules ne peuvent pas bénéficier du fractionnement du revenu.

Des témoins estiment qu'il faut rajuster le système de revenu de retraite pour tenir compte des effets d'un divorce, d'une séparation ou d'un veuvage sur les femmes.

D. Résumé

Dans sa présentation, M. Edward Whitehouse de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), a encouragé le Comité à prendre en compte l'évolution du rôle des femmes dans la société dans la conception des régimes de pension :

[...] si nous vivons dans un monde où les hommes vont travailler et les femmes restent à la maison et s'occupent des enfants et assument les responsabilités relatives à la garde, il est très facile et il est très simple de concevoir un régime de pension adapté à un monde où l'homme est l'unique pourvoyeur. Si les hommes et les femmes participent au marché du travail de façon égale, si leurs heures de travail et leur niveau de rémunération sont semblables et qu'ils travaillent pendant un nombre d'années semblables au cours de leur carrière, alors il est tout aussi simple de concevoir un régime de pensions qui convient à un monde pareil. Le problème, c'est que la plupart des pays sont en transition. Les pays évoluent à des rythmes différents, mais la tendance est la même : on s'écarte du modèle où l'homme est l'unique pourvoyeur pour aller vers un modèle où la population active est divisée beaucoup plus également entre les hommes et les femmes. Cependant, notre analyse préliminaire donne à penser que nous sommes encore plutôt loin d'atteindre l'égalité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail¹⁷.

La situation personnelle des femmes est fonction de leurs choix de vie, de leurs obligations et d'autres circonstances imprévisibles. Dans certains cas, ces choix de vie, ces obligations et ces circonstances imprévisibles peuvent avoir effet à long terme de réduire le revenu qu'elles toucheront tout au long de leurs années de retraite. Le présent rapport renferme des recommandations pour soutenir les femmes dans leurs choix et réduire le plus possible les coûts à long terme de leurs obligations et des événements imprévus dans leur vie.

Le Comité remarque que les variations entre le revenu des femmes et celui des hommes sont en partie attribuables aux décisions que les couples prennent en ce qui concerne les soins à dispenser. Le Comité reconnaît que d'un bout à l'autre du pays, les hommes prennent une part de plus active dans les soins à prodiguer aux enfants, aux

17 Témoignages, 2^e session, 40^e législature, 5 novembre 2009 (M. Edward Whitehouse, chef de l'analyse des politiques de pensions, Division des politiques sociales, Organisation de coopération et de développement économiques).

jamais mariées, et de l'ordre de 39 % chez les femmes divorcées¹⁵. Plusieurs témoins ont exprimé l'avis que l'incidence du divorce à un stade plus avancé de la vie méritait un examen particulier, étant donné que le régime de retraite n'a pas été conçu pour composer avec cette réalité.

Des témoins ont souligné que la plupart des provinces prévoient pour les couples qui se séparent un partage à peu près équivalent des pensions accumulées durant le mariage. Toutefois, un certain nombre de difficultés demeurent. Par exemple, au moment du divorce, l'argent transféré d'un régime de pension est généralement placé dans un REER privé, où il est difficile de gérer l'argent de manière qu'il rapporte autant qu'un fonds de pension. Des témoins ont également mentionné que la conjointe divorcée, qui s'est peut-être retirée du marché du travail pour élever ses enfants, n'est pas nécessairement la bénéficiaire des prestations au survivant de son ex-conjoint. Cette question sera abordée dans le corps du présent rapport.

Le Comité s'est fait dire que même si, en général, les couples font leurs choix financiers conjointement, ils prennent habituellement ces décisions en prenant pour acquis que leur union résistera au temps. S'il y a séparation ou divorce, le parent qui a choisi de demeurer à la maison pourra devoir retourner sur le marché du travail. Dans son témoignage, Mme Tammy Schirle a exposé les conséquences possibles d'une telle décision en ces termes :

[...] aujourd'hui les choses ont bien changé et les époux prennent ce genre de décisions conjointement. Ainsi, l'homme et son épouse vont décider ensemble du niveau de participation au sein de la population active, de la période qu'ils passeront à la maison pour s'occuper des enfants, et ce genre de choses. De plus, toute la planification financière se fera en couple. Je me dois d'ajouter quelques petites précisions. Par exemple, si une femme doit quitter la population active pour s'occuper des enfants, et il s'agit peut-être d'un choix qu'elle a fait après en avoir parlé à son conjoint, elle sera pénalisée puisqu'elle aura perdu des années d'expérience sur le marché du travail. Pour cette raison, elle aura peut-être renoncé à une augmentation de salaire ou à une promotion. Cela se produit, et vous acceptez ce fait simplement parce que vous avez décidé de rester à la maison pour vous occuper de vos enfants. Cependant, en cas de divorce, comment calculer cette perte de revenu ou cette absence de la population active? Vous pouvez essayer de le faire. Nous essayons d'en tenir compte dans les négociations entourant les divorces, tout au moins dans une certaine mesure, mais c'est très difficile à évaluer. Il est impossible de déterminer la valeur réelle de ces années d'absence de la population active¹⁶.

15 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 20 octobre 2009 (M. Grant Schellenberg, analyste principal, Direction de l'analyse, Statistique Canada).

16 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 3 novembre 2009 (Mme Tammy Schirle, professeure adjointe, Faculté d'économie, Université Wilfrid Laurier, à titre personnel).

avant de pouvoir se qualifier pour devenir membres d'un nouveau régime de retraite. Nous savons que le travail à temps partiel est plus répandu chez les femmes que chez les hommes. Les travailleurs à temps partiel peuvent accumuler des sommes moindres pour leur pension en période de travail; ces sommes peuvent facilement être inférieures de 20 à 40 p. 100, par rapport aux sommes accumulées par les employées à temps plein¹³.

À la lumière du témoignage ci-dessus, il est clair que les générations futures de femmes auront davantage accès à un revenu de retraite autonome que leurs aînées, aujourd'hui. Tout indique cependant qu'il continuera à y avoir un écart dans le revenu de retraite des femmes et des hommes. Comme il est mentionné précédemment, les projections de l'actuaire en chef donnent à penser que ce sera encore le cas en 2050, c'est-à-dire la dernière année pour laquelle il a établi des projections.

B. L'espérance de vie des femmes est supérieure à celle des hommes

Des témoins ont rappelé au Comité que parce que les femmes vivent plus longtemps que les hommes, elles doivent économiser davantage. Martine Sohier de Watson Wyatt Worldwide est d'avis que « [d]ans les conditions économiques actuelles, les femmes peuvent devoir épargner entre 8 à 10 p. 100 de plus que les hommes pour maintenir le même niveau de vie au cours de leur retraite¹⁴ ». La différence dans l'espérance de vie n'est pas prise en compte dans les règles actuelles régissant les programmes comme les RÉR, de sorte que les femmes sont plus susceptibles d'épuiser leurs économies.

C. Les femmes seules

La proportion de femmes qui arrivent à la retraite et sont encore en couple n'a pas beaucoup bougé depuis 20 ans et se situe 70 et 80 %. Le reste est constitué de femmes seules, c'est-à-dire de femmes qui ne se sont jamais mariées, de veuves et de femmes divorcées. Alors que dans les générations antérieures d'ainées étaient constituées en majeure partie de veuves, celles d'aujourd'hui comptent une plus forte proportion de femmes divorcées. Selon un témoin de Statistique Canada, l'incidence du faible revenu chez les femmes seules qui sont divorcées est plus élevée que dans le groupe des veuves ou des femmes qui ne se sont jamais mariées. Chez les 75 ans et plus, le taux de faible revenu est de 28 % pour les femmes qui ne se sont jamais mariées, de 29 % chez les veuves et de 42 % chez les femmes divorcées. Dans le groupe des 65 à 74 ans, les taux de faible revenu sont de l'ordre de 25 à 30 % chez les veuves et les femmes qui ne se sont

13 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 17 novembre 2009 (Mme Martine Sohier, actuaire-conseil principale, Retraite, Watson Wyatt Worldwide).

14 *Ibid.*

La différence qui existe au niveau du revenu annuel est attribuable en partie au salaire horaire des femmes, mais également au nombre d'heures travaillées pendant l'année. En moyenne, les femmes travaillent beaucoup moins d'heures que les hommes⁹, ce qui veut dire qu'elles reçoivent un revenu annuel moins élevé que les hommes.

Tableau 1.2

Ratio des salaires horaires moyens des femmes par rapport aux hommes

ÂGE				
	2000	2002	2004	2006
15 à 24 ans	89,3	90,0	90,4	90,5
25 à 54 ans	80,4	81,9	83,4	84,0
55 ans et plus	74,6	74,4	78,3	79,8
				81,1

Source : Bibliothèque du Parlement, à partir du tableau Cansim 282-0074 de Statistique Canada

Il y a plusieurs façons de comparer les gains des femmes et des hommes. Sur la base des gains annuels des travailleurs à plein temps, les gains moyens des femmes en 2007 équivalaient à 74,5 % de ceux des hommes¹⁰. Sur la base des gains annuels, l'écart entre les femmes et les hommes est habituellement plus grand parce que les femmes tendent à travailler à temps partiel ou une partie de l'année seulement : en 2007, les gains annuels moyens des femmes équivalaient à 65,8 % de ceux des hommes¹¹. Sur la base du salaire horaire, c'est-à-dire selon le ratio des salaires horaires moyens des femmes par rapport aux hommes, les femmes de 25 à 54 ans gagnent 84 % de ce que gagnent les hommes¹².

Tous les témoins qui ont fait état du ratio des gains des femmes par rapport aux hommes ont dit qu'il était actuellement de l'ordre de 70 à 75 %. Un certain nombre de raisons ont été évoquées pour expliquer pourquoi les gains annuels des femmes sont moins élevés en moyenne que ceux des hommes. Mme Martine Schier de Watson Wyatt Worldwide a fait état de plusieurs de ces facteurs et de leurs répercussions sur le revenu de retraite des femmes :

Nombre de femmes interrompent leur carrière, généralement pour prendre soin des enfants ou d'autres membres de leur famille. Ces interruptions se traduisent par un nombre réduit d'années de protection pour la pension potentielle chez les femmes qui ont accès à un régime de pension. Les femmes quittent le marché du travail et y retournent, ce qui explique que la plupart du temps, elles décrochent de nouveaux emplois. Cela signifie aussi qu'elles sont assujetties à de nouvelles périodes d'attente

9 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 3 novembre 2009 (Mme Tammy Schire, professeure adjointe, Faculté d'économie, Université Wilfrid Laurier, à titre personnel).

10 Données de Statistique Canada, tableau Cansim 202-0101.

11 *Ibid.*

12 Données de Statistique Canada, tableau Cansim 282-0074.

Tableau 1.1 Répartition des gains, selon le sexe

% des travailleurs dont les gains sont		Femmes				Hommes			
		1980	1990	2000	2007	1980	1990	2000	2007
inférieurs à 5 000 \$		20,4	17,9	15,8	16,5	9,6	10,9	11,8	12,7
de 5 000 \$ à 9 999 \$		12,7	14,1	13,2	11,9	6,3	8,4	8,4	8,4
de 10 000 \$ à 14 999 \$		10,9	10,9	10,6	10,2	5,3	6,4	6,7	6,5
de 15 000 \$ à 19 999 \$		8,8	8,9	9,2	8,3	5,3	5,6	5,7	5,9
de 20 000 \$ à 24 999 \$		10,2	8,2	7,9	7,4	5,3	5,8	5,7	5,5
de 25 000 \$ à 29 999 \$		9,1	8,6	7,1	7,2	5,3	6,5	6	6
de 30 000 \$ à 34 999 \$		8,2	6,9	7,6	6,5	6,4	5,5	5,9	5,8
de 35 000 \$ à 39 999 \$		5,6	6,9	6,4	6,1	6,9	7	5,4	5,8
de 40 000 \$ à 44 999 \$		3,8	4,3	5	5,1	7	6	5,7	5,1
de 45 000 \$ à 49 999 \$		3	3,7	3,9	3,8	6,9	5,9	5,6	4,7
de 50 000 \$ à 59 999 \$		4	4,6	5,3	5,8	12,5	10,2	9,6	8,6
supérieurs à 60 000 \$		3,3	5	8,1	11,3	23,2	21,7	23,5	25,1

Source : Bibliothèque du Parlement, à partir du tableau Cansim 202-0101 de Statistique Canada

Voici ce que l'actuaire en chef du RPC avait à dire au Comité à ce sujet :

L'écart des gains d'emploi entre les hommes et les femmes s'est aussi réduit depuis 40 ans. Le ratio des gains d'emploi moyens des femmes par rapport à ceux des hommes était d'environ 48 p. 100, en 1966, et de 71 p. 100 en 2006. Le rapport actuariel projeté que ce ratio continuera d'augmenter jusqu'à 84 p. 100 d'ici 2050⁸.

Même si le Comité partage l'optimisme de l'actuaire en chef et voit dans ces tendances une indication du fait que les futures générations de femmes retraitées disposeront d'un revenu de retraite plus adéquat, il demeure néanmoins préoccupé par la conclusion selon laquelle l'écart entre les gains des femmes et des hommes devrait persister, et par les conséquences de cet écart sur le revenu de retraite des femmes.

Tammy Schile, professeure adjointe d'économie à l'Université Wilfrid Laurier, a indiqué que même si le ratio des gains annuels d'emploi des femmes par rapport aux hommes s'élève à environ 70 %, le ratio entre les hommes et les femmes pour ce qui est du salaire horaire est de 85 % (voir le tableau 1.2). Elle a expliqué la différence entre ces deux mesures de la façon suivante :

8 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 3 novembre 2009 (M. Jean-Claude Ménard, actuaire en chef, Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières Canada).

Canada, « [e]ntre 1980 et 2006, la proportion des Canadiennes âgées qui reçoivent des prestations du RPC ou du RRA a plus que doublé, passant de 35 à 84 %, et pour celles qui les reçoivent, le montant médian [...] est passé de 3 100 \$ à 5 500 \$ ». Le Comité a aussi appris que les femmes sont maintenant aussi susceptibles que les hommes d'être protégées par un régime de pension de l'employeur. La proportion de femmes qui touchent un revenu provenant d'un REER ou d'une pension de retraite est passée de 20 à 55 % entre 1980 et 2006, et le montant médian reçu par les prestataires a progressé de 4 600 \$ à 7 400 \$. Dans sa présentation devant le Comité, Statistique Canada a prédit que les femmes qui sont actuellement dans la trentaine, la quarantaine et la cinquantaine accumuleront au cours de leur vie des gains supérieurs à ceux des femmes appartenant aux générations antérieures. L'actuaire en chef du RPC a affirmé au Comité que :

Selon le rapport actuariel du Régime de pensions du Canada, les taux globaux d'activité au Canada indiquent clairement un rétrécissement de l'écart entre les hommes et les femmes. Bien que cet écart était de 32 % en 1976, il s'est réduit à 10 % en 2006, et l'on s'attend à ce qu'il continue de diminuer, mais à un rythme plus lent.

Ces statistiques montrent que les femmes sont de plus en plus nombreuses à pouvoir compter sur un revenu autonome à la retraite. Même si ces indices augurent bien pour les générations futures de retraitées, ils ne disent pas tout.

Même si les femmes sont maintenant presque aussi susceptibles que les hommes de toucher un revenu du RPC, les prestations qu'elles touchent à ce titre sont beaucoup plus modestes que celles versées aux hommes. Selon les projections de l'actuaire en chef du RPC, ce sera le cas au moins jusqu'en 2050. Par ailleurs, les femmes qui cotisent à un régime de retraite au travail gagnent moins que les hommes, de sorte que leur rente risque d'être moins élevée une fois arrivées à l'âge de la retraite. De même, les gains annuels des femmes continuent d'être moins élevés que ceux des hommes (voir le tableau 1.1).

- 5 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 20 octobre 2009 (M. Grant Schellenberg, analyste principal, Direction de l'analyse, Statistique Canada).
- 6 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 20 octobre 2009 (M. Grant Schellenberg, analyste principal, Direction de l'analyse, Statistique Canada).
- 7 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 3 novembre 2009 (M. Jean-Claude Ménard, actuaire en chef, Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières Canada).

Depuis que le Comité a entrepris cette étude, la question de savoir si l'accès à un revenu de retraite est différent selon que l'on est une femme ou un homme, est constamment revenue sur le tapis. Les témoignages entendus par le Comité lui permettent de conclure, à l'instar de la Commission d'experts en régimes de retraite de l'Ontario, que si les femmes sont presque parvenues à la parité avec les hommes pour ce qui est de la protection en matière de pension, il en va tout autrement du caractère adéquat de la pension. La Commission d'experts en régimes de retraite de l'Ontario a fait état de trois raisons pour expliquer pourquoi les pensions des femmes sont insuffisantes : les femmes qui sortent du système d'emploi rémunéré pour élever leurs enfants ou prendre soin d'ainés accumulent moins d'années de service ouvrant droit à pension, les femmes gagnent souvent moins que leurs homologues masculins, et les femmes retraitées ont une espérance de vie plus longue que leurs collègues masculins². Ces conclusions corroborent les propos qu'ont tenus au Comité la grande majorité des témoins.

A. Les femmes et la population active

Les femmes appartenant aux générations précédentes ont des antécédents de travail rémunéré plus limités. Dans bien des cas, elles sont plus nombreuses à vivre dans la pauvreté une fois arrivées à l'âge de la retraite. Cela est particulièrement vrai dans le cas des femmes âgées vivant seules. Le Comité a appris qu'en 2005, 80 % des aînées seules à faible revenu étaient des femmes³. Les femmes plus âgées sont celles qui sont les plus susceptibles de vivre dans la pauvreté. Même s'il arrive que certaines d'entre elles bénéficient du soutien de leur famille, ce n'est pas le cas de toutes, d'où leur vulnérabilité. Au chapitre 2 du présent rapport, le Comité propose des solutions pour atténuer la pauvreté de ce groupe de femmes.

Le Comité s'est fait dire que « [l]es modifications survenues dans l'activité sur le marché du travail ont [...] joué un rôle prépondérant dans la composition changeante du revenu de retraite des femmes⁴ ». Les générations futures de femmes profiteront de plus en plus du deuxième pilier du système de revenu de retraite, à savoir le RPC et le RRQ. Les données du RPC font état d'une augmentation spectaculaire de la proportion de femmes de plus de 65 ans qui touchent des prestations du RPC. Selon Statistique

- 2 Ontario, Commission d'experts en régimes de retraite, Rapport final de la Commission : *Un juste équilibre, une retraite sûre, un régime abordable, des règles équitables*, octobre 2008.
- 3 *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 6 octobre 2009 (M. Thomas Shepherd, directeur, Division de la retraite et du vieillissement, ministère des Ressources humaines et du Développement social Canada).
- 4 *Ibid.*

Nous sommes à un moment charnière des discussions stratégiques portant sur les pensions au Canada. Des commissions d'experts en Nouvelle-Écosse, en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique ont mené de vastes études sur le système de pensions. Au début de 2009, le gouvernement fédéral a lancé une consultation visant à renforcer le cadre législatif et réglementaire des régimes de retraite privés assujettis à la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, qui devait aboutir à l'annonce d'un plan de réforme en octobre 2009.

Par ailleurs, le Régime de pensions du Canada (RPC) et son équivalent au Québec, le Régime des rentes du Québec (RRQ), ont fait l'objet en 2009 d'un examen triennal prévu au calendrier. En mai 2009, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Finances ont recommandé des changements à apporter au RPC. Avant d'entrer en vigueur, les modifications recommandées doivent toutefois obtenir l'approbation du Parlement du Canada ainsi que celle des deux tiers des provinces regroupant les deux tiers de la population canadienne. Elles font partie du projet de loi C-51, dont le Sénat est actuellement saisi.

Enfin, à l'occasion d'une réunion en mai, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Finances ont convenu de créer un groupe de travail pour examiner un éventail de sujets de recherche en lien avec le caractère adéquat du revenu de retraite au Canada. Ce groupe de travail sur le caractère adéquat du revenu de retraite fera rapport aux ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Finances ainsi qu'aux ministres responsables des pensions à l'occasion de leur réunion prochaine, à Whitehorse, en décembre.

C'est dans ce contexte que le Comité a entrepris son étude sur les femmes et la protection des pensions à l'automne 2009.

SÉCURITÉ DU REVENU DE RETRAITE DES FEMMES

INTRODUCTION

À sa réunion du 1^{er} octobre 2009, le Comité permanent de la condition féminine (ci-après le Comité) a décidé de se pencher sur la sécurité du revenu de retraite des femmes. Il a ainsi été amené à explorer les régimes de retraite publics et privés et la sécurité du revenu des femmes qui n'ont pas exercé d'activité rémunérée. Il a tenu 10 réunions et entendu 37 témoins, fonctionnaires, universitaires, syndicats, organisations du secteur privé et défenseurs. Il espère que ses délibérations sur la sécurité du revenu de retraite des femmes alimenteront les nombreux débats de politiques publiques en cours afin que tous les Canadiens, femmes et hommes, puissent bénéficier d'un revenu suffisant et prévisible dans leurs vieux jours.

Le Canada s'est doté d'un régime de sécurité du revenu des aînés à trois volets : un programme social universel, un régime public de pensions et l'épargne-retraite assortie d'une aide fiscale grâce aux régimes de pension d'employeurs et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite.

Pour planifier leur retraite, les Canadiens doivent avoir l'assurance que leur revenu sera suffisant pour répondre à leurs besoins de base. Pour qu'ils puissent conserver un niveau de vie comparable à celui qu'ils avaient avant la retraite, il faut aussi tenir compte du taux de remplacement du revenu des aînés, c'est-à-dire la proportion de leur revenu avant la retraite qu'ils touchent après la retraite.

Pour bien des aînés au Canada, les deux dernières années ont soulevé bien des questions importantes au sujet de la sécurité de leur revenu. Ceux dont le revenu provient essentiellement de leurs épargnes personnelles ont vu la valeur de leurs investissements dégringoler, et leur revenu global diminuer d'autant. Certains aînés qui comptaient sur un régime de pension d'employeur ont vu leurs prestations être amputées, lorsque certaines sociétés en faillite n'ont plus été en mesure de dûment s'acquitter de leurs obligations relatives aux régimes de retraite. Les hommes comme les femmes s'en sont trouvés affectés. Comme l'a dit au comité M. Dan Braniff de l'Association canadienne des individus retraités, « [l]a crise financière nous a peut-être fait un petit cadeau en mettant au jour les déficits et les lacunes du présent régime¹ ».

1 Témoignages, 2^e session, 40^e législature, 27 octobre 2009 (M. Dan Braniff, président, Section locale de Baie Georgienne, Association canadienne des individus retraités).

35	c) Régimes coopératifs et régimes interentreprises
36	d) Modification du cadre financier et réglementaire
37	LISTE DES RECOMMANDATIONS.....
41	ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....
45	ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES
47	DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT
49	OPINION DISSIDENTE.....

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	vii
INTRODUCTION	1
Chapitre 1 : Les femmes et les pensions	3
A. Les femmes et la population active	3
B. L'espérance de vie des femmes est supérieure à celle des hommes	7
C. Les femmes seules	7
D. Résumé	9
Chapitre 2 : Le premier pilier du système de revenu de retraite — La Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti	11
Chapitre 3 : Le deuxième pilier du système de revenu de retraite — Le Régime de pension du Canada et le Régime des rentes du Québec	17
A. Niveau des prestations	18
B. Le RPC et le travail de soins non rémunéré	19
C. Modifications proposées au RPC par suite de l'examen triennal	21
Chapitre 4 : Le troisième pilier du système de revenu de retraite — Épargne-retraite assortie d'une aide fiscale	23
A. Épargne en vue de la retraite	23
B. Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER)	25
C. Régimes de pensions agréés offerts par l'employeur (RPA)	27
Chapitre 5 : Renforcer le troisième pilier du système de revenu de retraite	31
A. Principales recommandations	31
B. Aperçu des mesures proposées	32
a) Élargir la protection du Régime de pensions du Canada	33
b) Régime supplémentaire de retraite	34

**LE COMITÉ PERMANENT DE LA
CONDITION FÉMININE**
a l'honneur de présenter son
NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les femmes et la protection des pensions et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

PRÉSIDENTE

L'hon. Hedy Fry

VICE-PRÉSIDENTES

Candice Hooppner

Irene Mathysen

MEMBRES

Nicole Demers

Cathy McLeod

Dave Van Kesteren

Lise Zarac

Sylvie Boucher

Luc Desnoyers

L'hon. Anita Neville

Alice Wong

GREFFIÈRES DU COMITÉ

Danielle Bélisle et Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Julie Cool, analyste et Jean-François Nadeau, analyste

**SÉCURITÉ DU REVENU DE RETRAITE
DES FEMMES**

**Rapport du Comité permanent
de la condition féminine**

La présidente

L'hon. Hedy Fry, députée

DÉCEMBRE 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION



Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**SÉCURITÉ DU REVENU DE RETRAITE
DES FEMMES**

**Rapport du Comité permanent
de la condition féminine**

La présidente

L'hon. Hedy Fry, députée

DÉCEMBRE 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

